

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



Distr.
LIMITADA
LC/L.445
17 de marzo de 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL

**REFLEXIONES SOBRE LA POBREZA CRITICA Y
LAS NECESIDADES HABITACIONALES**

El presente documento fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos recogiendo algunas de las ponencias presentadas al Seminario sobre Pobreza Crítica y Necesidades Habitacionales, organizado por la CEPAL en Santiago, Chile, del 21 al 23 de octubre de 1986. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCION	2
I. REFLEXIONES PRELIMINARES: EL PROCESO HABITACIONAL	3
A. Aspectos generales	3
B. Los temas de estudio	5
1. Diseño, tipología y tecnología habitacional	5
2. La construcción de vivienda y servicios	6
3. La gestión del proceso habitacional	6
4. El financiamiento habitacional	7
II. DISEÑO Y TIPOLOGIA HABITACIONAL: REFLEXIONES SOBRE EL ASENTAMIENTO POPULAR Y EL DERECHO A LA CALIDAD RESIDENCIAL	9
1. Introducción	9
2. El concepto de lugar y tres de sus dimensiones más relevantes	11
3. La red de interacción social	13
4. La identificación territorial	14
5. Los atributos propios del lugar	16
6. Reflexiones finales	18
III. LA TECNOLOGIA: UNA EXPERIENCIA DE AUTO-CONSTRUCCION	23
1. Antecedentes	23
2. De lo propiamente tecnológico	24
3. El Construyendo Juntos de la Villa La Concepción	26
IV. LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA Y SERVICIOS: EL SECTOR EMPRESARIAL Y LA VIVIENDA SOCIAL	32
V. LA GESTION DE PROCESO HABITACIONAL: GESTION LOCAL Y GOBIERNO LOCAL EN LA PROVISION DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS ...	39
VI. EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL: POLITICAS DE VIVIENDA POPULAR. EL CASO CHILENO	47
VII. POLITICAS FINANCIERAS Y OPCIONES	57
1. Financiamiento de la vivienda en los países	57
2. Marco institucional del desarrollo y financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe	67
3. Evaluación de la política habitacional aplicada en Chile	72
4. Notas bibliográficas	73
Notas	74

RESUMEN

En el sector de la vivienda social intervienen o desarrollan sus actividades un conjunto relativamente amplio de grupos u organizaciones, cada uno con diversos objetivos e intereses de acción muy particulares y que no siempre coinciden ni se complementan.

Estos grupos poseen diferentes visiones sobre algunos aspectos de gran relevancia para el estudio y la propuesta de soluciones en el sector habitacional, como son: el diseño, tipología y tecnología habitacional; la construcción de vivienda y servicios la gestión del proceso habitacional y el financiamiento de la vivienda.

El presente documento incluye varios análisis sobre algunos de estos aspectos, tal como son vistos por representantes de varios de los actores en el proceso habitacional: los académicos, las organizaciones no gubernamentales de apoyo, los empresarios, los gobiernos locales y los miembros del sector financiero.

Es así, que los temas abordados en las presentaciones suministran importantes antecedentes, de relevancia a la situación habitacional tanto en Chile como en el resto de la región de América Latina y el Caribe.

INTRODUCCION

El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar tiene como objetivo central lograr antes de 1987, un mejoramiento de la vivienda y los asentamientos de al menos parte de los pobres, y señalar al mismo tiempo lineamientos que permitan diseñar instrumentos de acción por medio de los cuales, para el año 2000, se puedan atender en forma más completa las necesidades habitacionales de toda la población. Para lograr estos objetivos será necesario aplicar nuevas políticas, programas y proyectos de vivienda como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo económico y social. Esto requerirá en especial un eficaz programa de cooperación y apoyo en el ámbito nacional e internacional.

En el marco de los eventos realizados con motivo del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, 1987, se consideró oportuno convocar un seminario sobre la pobreza crítica y las necesidades habitacionales. Dicho seminario, organizado y realizado por la Unidad Conjunta CEPAL/Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, con el auspicio del Colegio de Arquitectos de Chile y la Sociedad Chilena de Planificación, tuvo lugar en Santiago de Chile, entre el 21 y el 23 de octubre de 1986. Las conclusiones del seminario están publicadas en otro documento de la CEPAL.

El presente documento recoge algunas de las ponencias presentadas al seminario y que se consideran de especial relevancia a la situación actual de la vivienda en la región.

I. REFLEXIONES PRELIMINARES: EL PROCESO HABITACIONAL

Jorge Gavidia

A. Aspectos generales

Las cifras del déficit habitacional o del número de personas en situación de pobreza crítica que se presentan en las publicaciones especializadas, tanto para Chile como a nivel mundial, dan una idea de la magnitud del problema que actualmente se encara a este respecto. Tales cifras pueden ser cuestionables, pues en muchos casos se trata sólo de estimaciones sin el respaldo de estudios rigurosos, o bien basadas en supuestos no adecuadamente sustentados. Sin embargo, los datos disponibles, aun asumiendo márgenes de error relativamente amplios, permiten llegar a dos conclusiones básicas: la primera, que existe un déficit habitacional en aumento; la segunda, que este déficit es de tal magnitud que se hace imprescindible tomar medidas drásticas para revertir la presente tendencia, e iniciar el mejoramiento progresivo de la situación habitacional.

La experiencia obtenida en el desarrollo y evaluación de actividades en el sector de la vivienda social permite igualmente formular los siguientes conceptos:

a) toda actividad del proceso de suministro o formación de la vivienda en los sectores de menores ingresos está inserta y condicionada por una realidad o contexto específico, definido por una serie de factores físicos, políticos, culturales, sociales y económicos, tanto en el nivel local como en el nacional e internacional;

b) el acceso a una vivienda adecuada es sólo una de las necesidades básicas de la población. Muchas veces, tanto la población de menores ingresos como los gobiernos sitúan la vivienda en un lugar secundario en relación con otras necesidades básicas cuya atención se considera prioritaria, como la alimentación, la educación, la salud preventiva y el empleo;

c) el proceso de formación o suministro de la vivienda es el resultado de la compleja interacción de diversos factores muy difíciles de aislar o tratar por separado. Estos factores incluyen elementos tan disímiles como la formación profesional y extracción social de los técnicos que trabajan en el sector, o el desarrollo de nuevos materiales de construcción.

A partir de estos conceptos generales se puede progresar hacia la profundización en el análisis de aspectos particulares y concretos del problema habitacional.

Cuando anteriormente se señalaba la necesidad de tomar medidas drásticas para revertir la presente tendencia al deterioro de la situación habitacional, se hacía también referencia con ello a medidas que hagan más efectiva y realista la forma de estudiar, entender y proponer soluciones al problema.

Un rasgo característico, aunque no privativo del sector de la vivienda social, es el de ser un sector en el cual intervienen o desarrollan sus actividades un conjunto relativamente amplio de grupos u organizaciones, cada uno con diversos objetivos e intereses de acción muy particulares, y que no siempre coinciden ni se complementan. A esta realidad hay que agregar otros dos aspectos que han entorpecido hasta ahora el desarrollo de actividades concertadas y de amplia cobertura en el sector. El primero consiste en que es relativamente baja la capacidad que se ha mostrado para acumular experiencias en el desarrollo de actividades en el sector, para evaluarlas sistemáticamente y para mejorar o innovar sobre experiencias anteriores, tanto negativas como positivas. Es así que al lento avance tecnológico observado en todos los campos del sector de la vivienda se suman periódicos "retornos" o "redescubrimientos" de tecnologías y conceptos anteriormente aplicados y luego "olvidados". El segundo aspecto es la inadecuada difusión e intercambio de información entre los grupos anteriormente mencionados. Así por ejemplo, las experiencias sobre tecnologías adecuadas o alternativas se difunden relativamente bien entre grupos que ya están trabajando con ellas (académicos, organismos no gubernamentales y otros), y que en teoría no necesitan mayor motivación en su uso; sin embargo, se hacen llegar escasamente a los organismos estatales o al sector formal de la construcción, donde en teoría hay una mayor necesidad de promover su aplicación. En este sentido, cada grupo de participantes en el proceso habitacional parece preferir relacionarse e intercambiar experiencias con grupos afines, en vez de hacer el esfuerzo desinteresado, que puede ser por cierto frustrante, de presentar sus planteamientos y experiencias a otros grupos que en principio no compartan sus puntos de vista. Esta situación hace que la información y las ideas se muevan en compartimientos relativamente estancos, sin un intercambio productivo de planteamientos provenientes de experiencias diferentes y tal vez contradictorias.

Tomando en consideración lo dicho anteriormente, el presente documento pretende contribuir a eliminar algunas barreras que han entorpecido el desarrollo de acciones eficaces en el sector de la vivienda, a través del análisis de algunos de los elementos que intervienen en el proceso habitacional, vistos por representantes de varios de los actores en este proceso: los académicos, las organizaciones no gubernamentales de apoyo, los empresarios, los gobiernos locales y el sector financiero.

Los temas que se abordan a continuación son de particular relevancia para profundizar el estudio de la situación habitacional tanto en Chile como en el resto de la región, así como para la formulación de propuestas tendientes a satisfacer las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos de la población. Ellos cubren cuatro temas principales: diseño, tipología y tecnología habitacional, la construcción de vivienda y servicios, la gestión del proceso habitacional y el financiamiento de la vivienda.

B. Los temas de estudio

1. Diseño, tipología y tecnología habitacional

Las diferentes personas que intervienen en la concepción, construcción y uso de las viviendas no siempre coinciden en la apreciación de lo que es una vivienda adecuada, ni tampoco acerca de cómo y con qué elementos debería construirse. (Se entiende aquí por vivienda "adecuada" aquella que satisface las necesidades de los usuarios tal como ellos las perciben, que es técnicamente apropiada y cuya obtención está al alcance de la población y de la sociedad en general.) La percepción de lo que es una vivienda adecuada, incluyendo su entorno, inserción en la trama urbana y acceso a servicios de infraestructura y equipamiento, es cualitativamente diferente de acuerdo a los factores socioculturales, materiales y económicos de la realidad en que se ubica y de la persona que la observa o usa.

Estos conceptos son especialmente pertinentes en relación con la vivienda social, donde hay restricciones impuestas principalmente por factores culturales y económicos. Estas hacen que las soluciones habitacionales a que acceden los sectores de menores ingresos a menudo no correspondan a la imagen de una vivienda adecuada, ni desde su propio punto de vista ni desde el de los técnicos que trabajan en el sector.

En este contexto, es importante analizar algunos de los elementos que intervienen en el proceso habitacional y que determinan la calidad de la vivienda y los servicios: la tipología habitacional y la tecnología.

El análisis de las tipologías habitacionales que se han desarrollado, tanto espontáneamente como a través de programas públicos, para la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos, debiera constituir la base para el mejoramiento de dichas tipologías, o bien para la elaboración de otras que realmente satisfagan los requisitos de una vivienda adecuada, considerando que puede accederse a ella a través de diferentes soluciones, que van desde la vivienda terminada hasta el mejoramiento progresivo de una solución básica o de una vivienda precaria. El tratamiento de la tipología habitacional y su relación con la calidad residencial son algunos de los aspectos tocados por la presentación de Edwin Haramoto, la que plantea algunas áreas para el desarrollo de trabajo futuro en este tema.

El problema de la correspondencia entre una determinada realidad económica y sociocultural y un nivel adecuado de tecnología relacionado con ella es particularmente complejo en las naciones en desarrollo, donde la población (y también los técnicos que deciden en asuntos de su competencia) aspiran a los modelos culturales de las naciones desarrolladas sin poseer los medios para alcanzarlos. La región de América Latina y el Caribe ya ha acumulado muchos años de experiencia en la aplicación de normas y tecnologías importadas. Existe también abundante información sobre "tecnologías adecuadas" procedentes de otras regiones. Estas dos fuentes de experiencias, más la evaluación de la tecnología autóctona, pueden proporcionar una base sólida para elaborar soluciones tecnológicas adecuadas a nuestra realidad. La presentación de Víctor Basauri considera la solución tecnológica como una

expresión de una diaria búsqueda, construcción y mejoramiento de la vivienda. Este concepto de tecnología es reforzado con la presentación de una experiencia de "construyendo juntos" en Santiago, donde la participación de la comunidad desempeña un papel protagónico en la solución de sus problemas y en la aplicación de una determinada técnica.

2. La construcción de vivienda y servicios

Se podría afirmar que en general los grupos de menores ingresos pueden acceder a una vivienda propia de dos formas: primero, a través de los programas públicos y la industria de la construcción formalmente establecida; y segundo, mediante actividades desarrolladas al margen de los instrumentos legales que regulan y normalizan las actividades en el sector, esto es, mediante actividades informales. Cada una de estas alternativas tiene una serie de agentes que promueven y realizan actividades para el suministro o formación de viviendas. En teoría, estos agentes deberían tener campos de acción definidos, donde pudieran desarrollar sus actividades en forma óptima y de acuerdo a sus propias lógicas de operación e intereses; tales campos deberían ser complementarios y de apoyo mutuo, en un esfuerzo común para satisfacer las necesidades de vivienda de la población.

Dentro del sector formal tienen especial relevancia las intervenciones de las empresas privadas de la construcción y las cooperativas de vivienda. La presentación de José Antonio Guzmán M. describe el papel del sector empresarial en Chile a partir de un análisis de las actuales necesidades habitacionales y las políticas gubernamentales de vivienda. A continuación da una visión del aporte que puede realizar el sector empresarial a los diferentes sistemas o programas habitacionales actualmente aplicados, y en especial a los de la vivienda de bajo costo. El análisis del sector empresarial plantea así la necesidad de aumentar su capacidad de atención a los sectores de menores ingresos, y de fortalecer la actividad constructora en general por su importante efecto en la economía nacional.

3. La gestión del proceso habitacional

Los diversos actores o protagonistas que intervienen en el proceso de dotación de vivienda y servicios de infraestructura a los sectores de más bajos ingresos de la población podrían --arbitrariamente-- ser agrupados en: i) las entidades del gobierno central; ii) los gobiernos locales; iii) las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas que brindan asistencia y cooperación y iv) las organizaciones comunitarias.

En este sentido, es importante estudiar y comprender los objetivos e intereses que motivan las acciones de estos protagonistas, de cómo interactúan en el desarrollo de sus actividades en el sector habitacional, y de las limitaciones y problemas que encuentran en el desempeño de sus funciones. Es necesario hacer un análisis más detallado del papel desempeñado por los protagonistas anteriormente mencionados y las tensiones que se producen entre ellos como resultado de sus actuaciones (guiadas por objetivos e intereses particulares) en tres ámbitos de la gestión habitacional: el nacional, el comunal o municipal y el poblacional o propiamente local. Ello con el objeto

de identificar y ponderar aquellos factores políticos, socioculturales y económicos que determinan la distribución de funciones, recursos y poder de gestión entre estos grupos, y así poder proponer modelos de gestión más eficaces.

La cercanía de los gobiernos locales a la comunidad, y sus lazos institucionales con el gobierno central y sus entidades especializadas, colocan a dichos gobiernos en una posición ideal para tener una visión integral de las necesidades de la comunidad, y del mejoramiento de los asentamientos populares y la vivienda en particular. Sin embargo, actualmente los gobiernos locales, en muchas ocasiones, ven limitada su capacidad de gestión, debido a que las tareas y responsabilidades que les han sido asignadas no corresponden a los recursos que tienen a su disposición. En otras situaciones, no cuentan con el mandato legal y apoyo institucional necesarios para desarrollar actividades en sectores donde podrían tener un papel protagónico. Pablo Jordán presenta algunas reflexiones en torno a la llamada gestión local, o gestión de los gobiernos locales, en la provisión de vivienda, infraestructura y servicios, planteando varias propuestas sobre las condiciones que deberían existir para que los gobiernos locales puedan asumir un papel efectivo en el sector habitacional.

4. El financiamiento habitacional

En términos muy sencillos, la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población implica lograr un equilibrio entre tales necesidades, expresadas como el costo unitario de una solución habitacional por el número de soluciones requeridas, y los recursos disponibles, tanto públicos como privados. Es así que, desde el punto de vista del financiamiento de la vivienda, se podría intentar modificar o mejorar algunos de los constituyentes de estos tres elementos básicos (costo unitario-número de soluciones-recursos) con el objeto de resolver el problema habitacional de los sectores de menores ingresos.

El costo real de la vivienda está determinado, entre otros elementos, por los sistemas e instrumentos normalmente usados para manejar el crédito y financiamiento dirigido a la vivienda, las organizaciones asociativas e instituciones financieras que los promueven y el marco legal e institucional en que dichos sistemas se aplican. En este contexto, existe la oportunidad de estudiar formas de optimizar los sistemas actualmente aplicados o, si esto no es factible, desarrollar sistemas alternativos de financiamiento y crédito orientados a los sectores de más bajos ingresos.

Desde el punto de vista de los recursos disponibles, se puede comprobar que los sectores de menores ingresos tienen una capacidad mínima o inexistente para ahorrar o dedicar recursos monetarios para la adquisición de una vivienda. El Estado, por su parte, sólo puede dedicar recursos limitados al sector vivienda, ante la también urgente necesidad de atender otros gastos sociales y dedicar recursos a la inversión para promover la producción y el crecimiento de la economía en general. Aquella parte de la inversión pública en el sector vivienda que no es recuperada por el Estado, así como los ingresos que este deja de percibir debido a la aplicación de instrumentos legales para la promoción de la construcción de viviendas, son subsidios que

el Estado otorga a los grupos beneficiarios, pudiéndose considerar por lo tanto como una forma de redistribución del ingreso nacional. En este aspecto es posible desarrollar mecanismos y programas para asegurar que los subsidios estatales sean dirigidos más eficazmente a los sectores de menores ingresos, y al mismo tiempo investigar sistemas para captar y valorizar recursos para la vivienda que estos sectores puedan potencialmente movilizar.

Otro problema que presenta este tipo de financiamiento en los países en desarrollo es inherente a la naturaleza misma de la vivienda: por su costo relativamente alto, su adquisición se hace en períodos o plazos largos, mientras que la captación de ahorros o fondos internos para inversión es escasa, y generalmente limitada a plazos cortos. Estos aspectos del financiamiento habitacional son discutidos por José Pablo Arellano en el primer trabajo del capítulo V, que analiza los aspectos económicos y financieros de la política habitacional en Chile desde la década del 1960 a la fecha.

María Elena Ovalle de Vigneaux analiza en la segunda parte del mismo capítulo el papel que han cumplido las instituciones de financiamiento en relación con la vivienda en los países en desarrollo, para luego hacer algunas propuestas encaminadas a promover el crecimiento de dichas instituciones y ampliar sus actividades en el sector habitacional. Esta presentación identifica algunos temas que deberían ser abordados prioritariamente con el objeto de hacer más eficaz la labor de los bancos e instituciones financieras en cuanto intermediarios en el financiamiento habitacional.

Si bien el alcance de las presentaciones incluidas en este documento es limitado, por cuanto los estudios se refieren preferentemente a la situación chilena, las experiencias y conceptos ahí dados pueden tener un valor de comparación y contraste con las experiencias en otros países de América Latina y el Caribe, y sugerir no sólo consideraciones generales sino también algunas alternativas concretas y operativas. Es necesario reiterar que los estudios reflejan diversidades de opinión y puntos de vista entre los expositores, quienes representan a diferentes disciplinas y diversos grupos de interés. Es así, que este documento, y las conclusiones del seminario sobre pobreza crítica y necesidades habitacionales, representan un paso más en las actividades de búsqueda de soluciones al problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos. En este sentido, debe ser continuado por otras actividades que profundicen aun más en los temas planteados. El diálogo sostenido entre personas pertenecientes a diferentes grupos e intereses en el sector debe ser continuado y fortalecido para su beneficio común y el de los sectores más desposeídos de la sociedad.

II. DISEÑO Y TIPOLOGIA HABITACIONAL: REFLEXIONES SOBRE EL ASENTAMIENTO POPULAR Y EL DERECHO A LA CALIDAD RESIDENCIAL

Edwin Haramoto

1. Introducción

Sobre la diversidad de materias posibles de desarrollar en una breve exposición sobre el tema Diseño y tipología habitacional, nos referiremos solamente a aquellas que tienen relación con el derecho a la calidad residencial en un asentamiento popular.

En general, existe la aceptación de que la vivienda es un derecho, junto a otros derechos del hombre reconocidos por los países miembros de las Naciones Unidas. También es por todos conocidos que este derecho está lejos de ser alcanzado satisfactoriamente a pesar de los grandes esfuerzos realizados en diversos países del mundo y de América Latina.

La pregunta que surge es si la calidad residencial es un objetivo a alcanzarse después de un cumplimiento de atención básica al problema habitacional efectuada en una primera fase, o es la calidad residencial un derecho consubstancial e inseparable al de la vivienda.

¿Se debe pretender desde el origen de los asentamientos populares considerar la calidad residencial? ¿O es un problema secundario frente a otros desafíos planteados, especialmente por la escasez de recursos y su posible distribución?

Frente a estas interrogantes nos planteamos las siguientes premisas como hipótesis:

a) El asentamiento popular es de naturaleza precaria y su calidad residencial depende en buena medida de sus posibilidades de desarrollo posterior.

b) La calidad residencial es un problema que debe ser enfrentado desde el origen de los asentamientos precarios a pesar de las restricciones económicas y financieras y al mejoramiento progresivo que se espera ocurra con el tiempo.

c) El mejoramiento progresivo puede quedar fuertemente comprometido y restringido si no se considera desde su raíz el problema de la calidad residencial.

d) Por lo tanto pensamos que el derecho a la calidad residencial es un derecho consubstancial al de la vivienda.

A estas alturas se hace indispensable hacer una aclaración sobre lo que se entiende por calidad residencial.

La calidad residencial es la valoración que diversos observadores o participantes le asignan a los factores componentes de un asentamiento humano y de su relación con un contexto dado, y su jerarquización puede modificarse de un grupo a otro de acuerdo a variables esencialmente de orden social, cultural y económico.

A pesar de la importancia relativa que tienen los diversos factores, es posible hacer un resumen ordenado de ellos como producto de las aclaraciones efectuadas por diversos autores (tales como Rapoport, Bailly y otros).1/

a) Factor de localización:

- Relación con otras actividades, especialmente lugar de trabajo.
- Servicios de transporte público.
- Calidad de emplazamiento (topografía, vistas, clima, etc.).

b) Factor de equipamiento:

- Proximidad y dotación de escuelas, centros de abastecimiento, servicios recreativos y de culto, áreas verdes, etc.

c) Factor de urbanización:

- Dotación de infraestructura (agua potable, luz, saneamiento y otros servicios).
- Calidad de calles y vías.

d) Factor físico-ambiental:

- Luz, sol, aire, humedad, etc.
- Niveles de contaminación ambiental.
- Calidad y mantención física de la construcción.

e) Factor social:

- Calidad socioeconómica y demográfica del sector.
- Condiciones de seguridad personal.

Por último los factores espaciales, formales y significativos, sobre los cuales se hará un especial desarrollo en el resto de la exposición por la poca atención que se ha prestado a dichos aspectos en la concepción tradicional de calidad residencial y por la importancia que tiene para el diseño habitacional.

¿Qué importancia efectiva pudieran tener estos factores para el habitante de los asentamientos populares? La respuesta positiva actual se basa solamente

en una serie de constataciones obtenidas por observación directa y que requiere de un estudio más profundo.

La apreciación de dichos factores se manifiesta entre otros por:

- La preocupación de un mejoramiento formal a través del color, junto a la preferencia de permanencia en un lugar precario frente al abandono de otros con apariencia menos precaria.
- La decisión común en la habilitación y mantención de espacios y jardines.
- La proyección de la vivienda hacia la calle mediante un cuidado del espacio inmediato. (Foto 1.)
- La expresión de su sentido de la identidad. (Foto 2.)
- La creación de ambientes intermedios.
- La decoración y alajamiento del interior en las viviendas.

Todos ellos constituyen parte de las manifestaciones de los habitantes del asentamiento popular en cuanto a dar mayor calidad espacial, formal y significativa a su lugar de residencia, independientemente de sus restricciones económicas.

2. El concepto de lugar y tres de sus dimensiones más relevantes

El tema del asentamiento popular se ha enfocado de diversas maneras, siendo los más opuestos aquellos que lo ven como:

a) Un problema básicamente social y económico en cuyas respuestas el factor de diseño tiene poca importancia o tiene mínimas posibilidades de ser considerado.

b) Un problema eminentemente de ordenamiento espacial, formal y físico y por lo tanto una responsabilidad privativa del diseño.

Estos enfoques opuestos no son incompatibles entre sí, pero al plantearse independientemente resultan parciales y limitados. El diseño habitacional de carácter social debe tener su raíz en la relación inseparable entre el habitante y su hábitat, cuya expresión más adecuada se da a través del concepto de lugar.

Según Canter 2/ el término lugar "no concierne exclusivamente a las actividades o solamente a los edificios que las alojan; sino a aquellas unidades de experiencia dentro de las cuales las actividades y la forma física están amalgamadas".

Una de las dimensiones de esta interacción se manifiesta en el sentido de la territorialidad de determinados individuos y grupos humanos sobre ciertas áreas del entorno o hábitat con actitudes de dominio o apropiación, siendo un factor determinante de su calidad.

Foto 1:

La proyección de la vivienda hacia la calle mediante un cuidado del espacio inmediato

12

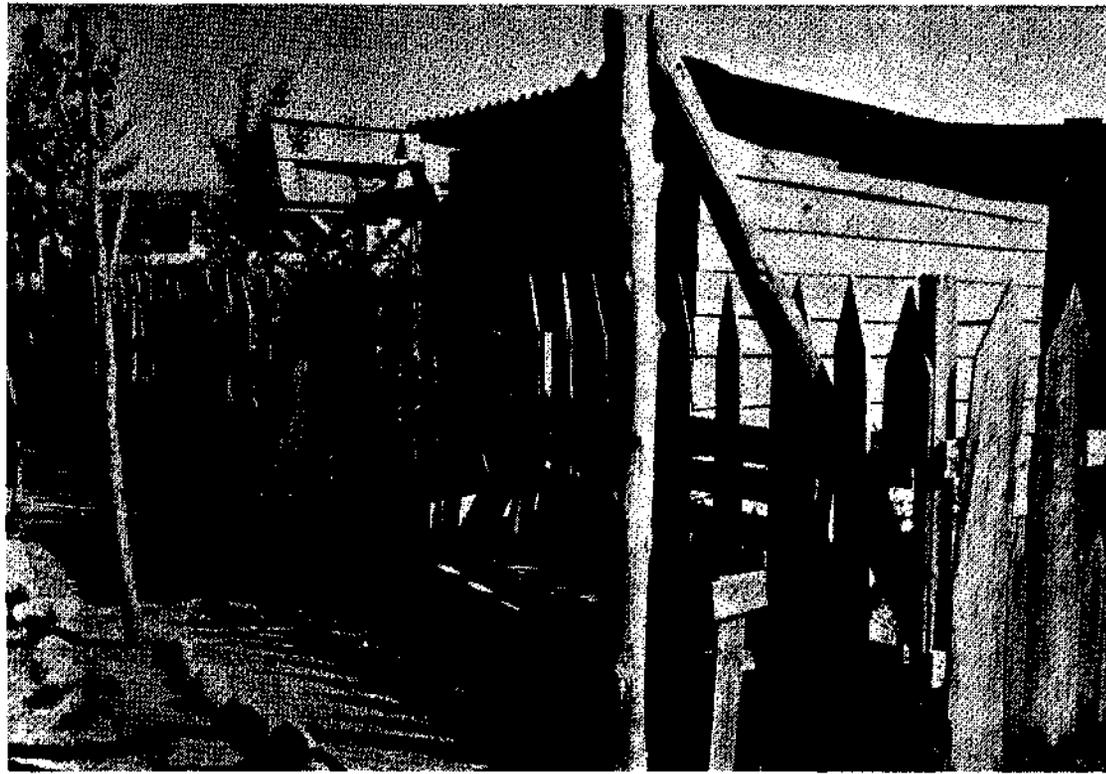


Foto 2:

La expresión de su sentido de la identidad

Norcliffe 3/ señala que "la territorialidad urbana es el comportamiento mediante el cual personas que utilizan espacios semejantes se identifican con ese espacio, al tiempo que desean acentuar su control sobre él, resistiéndose particularmente a las intrusiones provenientes de zonas vecinas".

La pertinencia de dicho concepto se hace más relevante en los asentamientos populares que por su carácter precario requieren de la activa participación de sus habitantes para su mejoramiento gradual y progresivo en el tiempo.

El concepto de lugar pone énfasis por lo tanto, a tres de sus dimensiones que son el habitante, el hábitat y su interrelación. Enseguida expondremos cada una de dichas dimensiones para su mejor comprensión de acuerdo al siguiente orden y desarrollo de materias específicas:

- a) El habitante: La red de interacción social.
- b) La interrelación: La identificación territorial.
- c) El hábitat: Los atributos propios del lugar.

3. La red de interacción social

El modo como se ha presentado habitualmente este tema ha sido en términos de organización y participación social y comunitaria, haciendo énfasis a la generación de estructuras organizativas formales de diversos tipos según los agentes involucrados en dicho proceso junto a los pobladores.

Algunas formas de organización que hemos conocido históricamente destacan:

- La participación del gobierno central a través de instituciones especializadas en vivienda.
- La participación del gobierno local a través de las municipalidades junto a otros agentes públicos y/o privado.
- La organización cooperativa bajo el alero de instituciones como la iglesia o de carácter privado.
- El esfuerzo compartido entre instituciones municipales, universitarias y organizaciones vecinales.
- La organización formal de los pobladores con apoyo institucional público o privado.

A pesar de la importancia que tienen las estructuras organizativas formales en el mejoramiento del asentamiento popular, deseamos hacer énfasis en esta ocasión a otras formas de participación del poblador mediante el desarrollo de una red de interacción social cuya base es la relación personalizada, que es la que se establece entre individuos y grupos humanos sin perder la identidad propia de cada participante.

Esta forma de participación se produce en situaciones de acuerdo, para realizar acciones comunes tales como:

- Establecer un control vehicular o peatonal en espacios de uso común por diversos motivos, entre ellos los de seguridad.

- Mejorar calles y pasajes con jardines o con pavimentos para elevar el aspecto formal y ambiental del lugar que comparten.
- Habilitar espacios como pérgolas y plazoletas que son de beneficio colectivo. (Foto 3.)

Como veremos a continuación esta red de interacción informal y personalizada puede tener un efecto muy importante en el mejoramiento cualitativo de los dominios territoriales semiprivado y semipúblico.

4. La identificación territorial

Diversas observaciones y estudios han mostrado la necesidad del ser humano para identificarse territorialmente con ciertas áreas de su entorno. Dicha necesidad se expresa por ejemplo mediante:

- Un débil gesto de ocupación del lugar próximo a su vivienda, con asientos transitorios o fijos.
- Una expresión más fuerte en la apropiación y conformación del espacio exterior.
- Una manifestación más agresiva en la construcción de extensiones a su vivienda. (Foto 4.)
- Un común acuerdo para apropiarse efectiva o simbólicamente de un pasaje que se comparte. (Foto 5.)

Una de las maneras de abordar el tema de la territorialidad consiste en establecer escalas territoriales que tienen una relación al tamaño y características del grupo humano en su actitud de dominio sobre ellas.

De acuerdo a este criterio, existen diversas formas de subdividir el territorio. Algunas de ellas son bastante antiguas y otras bastante complejas. Para efecto de esta presentación nos basaremos en una simple y clara.

El territorio se puede dividir escaladamente en cuatro dominios que son los siguientes:

- a) El dominio público: Que es el perteneciente a todos los habitantes de la ciudad.
- b) El dominio semipúblico: Que es el territorio reconocido donde se mueven los habitantes de un vecindario, barrio o conjunto habitacional.
- c) El dominio semiprivado: Que es el privativo a los vecinos inmediatos de un lugar.
- d) El dominio privado: Que es el territorio propio de la familia.

Ha sido costumbre el dividir el territorio en público y privado, sin embargo las escalas más interesantes para el desarrollo cualitativo con participación directa del habitante se da en los dominios semiprivados y semipúblicos.

Foto 3:
Habilitar espacios como
pérgolas y plazoletas
que son de beneficio
colectivo.



Foto 4:
Una manifestación más
agresiva en la construcción
de extensiones a su
vivienda

Foto 5:
Un común acuerdo para
apropiarse efectiva
y simbólicamente de
un pasaje que se
comparte



Estos pueden ser en el dominio semiprivado:

- Pasajes con una entrada.
- Pasajes con salidas a dos calles.
- Plazoletas y espacios que se comparten con vecinos inmediatos.
- Otros.

En el dominio semipúblico pueden ser:

- Calles interiores de poblaciones.
- Plazoletas y plazas de un vecindario.
- Areas libres, muchas veces incontrolables, centro de un conjunto habitacional.

Este último caso nos lleva al tercer tema de reflexión que consiste en hacer énfasis en la dimensión objetiva del hábitat expresada como los atributos propios del lugar.

5. Los atributos propios del lugar

Dichos atributos pueden ser efectivos o potenciales y se refieren a características que corresponden al diseño habitacional como ordenamiento de los siguientes aspectos:

- a) Funcionales
- b) Espaciales
- c) Formales
- d) Significativos
- e) Ambientales
- f) Físicos.

Los atributos propios del lugar se consideran como un factor condicionante del mejoramiento cualitativo de los asentamientos populares. Sin embargo, dichos atributos no garantizan en sí la calidad residencial como se puede observar en los siguientes ejemplos en los que a atributos similares existen resultados opuestos, siendo el otro factor la calidad de la intervención del hombre.

- Plazas semipúblicas en una misma población. (Fotos 6/7.)
- El espacio semiprivado en una agrupación de altura media y otra en extensión.
- Pasajes semiprivados en un mismo conjunto habitacional. (Fotos 8 y 9.)

Los atributos del lugar establecen características definidas o indefinidas a los territorios públicos, semipúblicos, semiprivados y privados; y al mismo tiempo establecen formas de relación diferentes entre los territorios. Los siguientes ejemplos muestran diversas maneras de relación entre el territorio privado con los de dominio público, semipúblico y semiprivado mostrando comparativamente los efectos del manejo de dichos atributos.



Foto 6 Foto 7

Plazas semipúblicas en una misma población

17



Foto 8 Foto 9

Pasajes semiprivados en un mismo conjunto habitacional

- La vivienda en relación directa a un territorio público.
- Dos formas de establecer relación entre el dominio privado y el semipúblico. (Fotos 10/11.)
- Dos ordenamientos diferentes en un mismo conjunto habitacional para definir el dominio semiprivado.
- El manejo del atributo espacial/formal en cuanto al dimensionamiento del territorio semiprivado (pasaje/área libre) en una misma población.
- El aprovechamiento ambiental de los costados Norte y Sur de los bloques paralelos a los medianeros en un mismo conjunto. (Fotos 12/13.)
- La colocación de la caseta sanitaria en el interior de los sitios en dos asentamientos diferentes.
- La distinción entre dominios semipúblico, semiprivado y privado en un conjunto habitacional.
- Ejemplos de separación entre el dominio privado y el semiprivado en dos poblaciones de edificación continua.

Haciendo a referencia a los últimos ejemplos, se puede señalar que existe una marcada tendencia a acoger nuevamente tipologías de fachada continua para establecer una clara definición entre los dominios privados y públicos en desmedro de otras tipologías. Siendo una alternativa positiva para ciertas situaciones pareciera ser que su uso no debe hacerse en forma indiscriminada.

Los siguientes ejemplos sirven para llamar a mayores reflexiones en cuanto a la utilización exclusiva de una determinada tipología y adoptar un criterio más flexible.

- La fachada continua no garantiza necesariamente la calidad residencial en cuanto a su dominio privado y semiprivado. (Fotos 14/15.)
- La fachada continua puede contener en su interior diversas situaciones como el espacio plaza compartido y separado por otra fachada continua del dominio privado.
- La fachada continua puede contener en su interior otras tipologías como de antejardín y edificación discontinua.
- La tipología de los antejardines y edificación discontinua puede ser positiva para ciertas situaciones de relación entre lo privado y lo semiprivado, especialmente en el caso de viviendas de desarrollo progresivo. (Foto 16.)

Lo anterior no tiene más objetivo que señalar la necesidad de ser más flexibles en cuanto al manejo de los atributos del lugar para situaciones que son diferentes en cuanto a la relación que se establece entre los territorios de dominio público, semipúblico, semiprivado y privado.

6. Reflexiones finales

¿Qué incidencia pueden tener estas materias relacionadas con la calidad residencial, el concepto de lugar y sus dimensiones de identidad territorial, red de interacción social y atributos propios del lugar sobre el diseño habitacional?



Foto 10

Dos formas de establecer relación entre el dominio
privado y el semipúblico

Foto 11





Foto 12



Foto 13

El aprovechamiento ambiental de los costados norte y sur de los bloques paralelos a los medianeros de un mismo conjunto



Foto 14

La fachada continua no garantiza necesariamente la calidad residencial en cuanto a su dominio privado y semiprivado



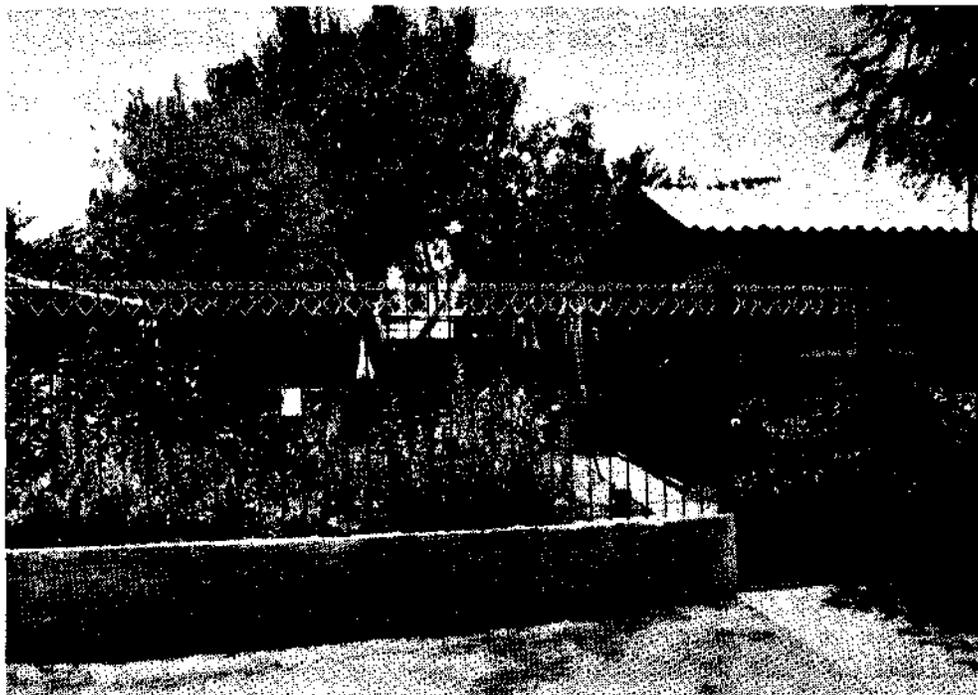


Foto 16

La tipología de los antejardines y edificación discontinua puede ser positiva para ciertas situaciones de relación entre lo privado y lo semiprivado, especialmente en el caso de viviendas de desarrollo progresivo

El diseño como actividad se desarrolla mediante la aplicación de modelos, que son representaciones de la realidad que se estiman vigentes en algún momento según la percepción de los participantes en el proceso.

Ello se expresa en diversos ámbitos y niveles de acción mediante la determinación entre otros de:

- Tipologías y estándares
- Normas, reglamentos y disposiciones legales
- Bases de licitación
- Pautas de evaluación.

Lo que se somete a consideración de ustedes que participan en algún ámbito de esta actividad, es que reflexionen sobre los modos que impliquen:

- a) No atentar contra los valores que sustentan la calidad residencial.
- b) No impedir ni restringir las posibilidades de su desarrollo en el futuro.
- c) Positivamente alentar, incentivar, propender y orientar el mejoramiento gradual de los asentamientos populares desde una etapa precaria a una plena de valores para contribuir al incremento en la calidad de vida de su habitante.

III. LA TECNOLOGIA: UNA EXPERIENCIA DE AUTO-CONSTRUCCION

Víctor Basauri

A través de esta presentación se intenta mostrar, en un estudio de caso concreto, que la tecnología para la construcción de la vivienda está íntimamente ligada a los procesos sociales y económicos de la comunidad así como a los conocimientos y experiencias de la que ella es depositaria.

A pesar de que lo tecnológico no es la parte central de nuestras preocupaciones y ocupaciones en Taller Norte,^{4/} estas pasan por problemas tecnológicos por la simple razón de nosotros ser realizadores de cosas, constructores de obras. En esta presentación daremos primero algunas conclusiones y reflexiones provocadas por nuestro trabajo con los "construyendo juntos" que apoyamos en diversos lugares de Santiago y en segundo lugar presentaremos la experiencia concreta de un "construyendo juntos" en la "Villa La Concepción", Lo Hermida, Santiago.

1. Antecedentes

Para nosotros la vivienda es más que una casa, la vivienda tiene que ver con el medio ambiente, con materiales de construcción, con tecnologías, con gestión y participación popular.

Quando hablamos de medio ambiente hablamos de sanidad no sólo del terreno en que una casa está emplazada sino que de la Manzana y el barrio; de las condiciones de habitabilidad de la vivienda; de la utilización apropiada de la energía que hace que ésta sea amable a la vida cotidiana y también de su belleza e integración a un paisaje urbano que haga de los lugares de habitar un mejor espacio de vida.

Quando hablamos de materiales de construcción pensamos en materiales apropiados a una economía popular que ahorre y respete tradiciones y conocimientos para uso, mantención y mejoramiento: aquí estamos pensando en un mercado formal sesgado por un consumo muy diferente al del habitante popular, también de materiales que son dejados de lado por modas, eficiencias o exigencias de ese mismo mercado cuyas leyes son otras.

Quando hablamos de tecnologías estamos proponiendo recuperación de conocimientos y usos hoy olvidados alterados por conceptos de eficiencia y calidad unidimensionales, en que la imagen del mercado va tras el lucro más que a la respuesta de una realidad considerada marginal y por lo tanto, "mala para los negocios". Tecnología es para nosotros aquello que responde a una

cultura popular del hábitat, utilizar esa cultura como un insumo importante para materializar una obra y a su vez, desmitifica la manipulación "científica" de las soluciones de un pretendido saber tecnológico profesional que oculta la posibilidad de que lo tecnológico y su aplicación sea una escuela de mejoramiento, ampliación e incorporación de la sabiduría popular a la búsqueda de soluciones apropiadas a la realidad: en otras palabras lo que buscamos es que el trabajo del técnico universitario se integre complementariamente al trabajo de los técnicos de base rompiendo tabúes y misterios que, al final de cuenta, son formas sutiles de mantener dependencias contrarias a la generación de métodos de participación y educación para la liberación.

Cuando hablamos de gestión estamos pensando en apoyar los hábitos democráticos de gestión del propio destino de los habitantes de la ciudad en autonomía y democracia, el conocimiento de lo que se hace y la posibilidad de control social de ello es condición básica para el desarrollo de todo programa que busque el mejoramiento de la vida del habitante de nuestras ciudades, marginado de bienes urbanos tan simples como una casa, los servicios que ello implica y, lo más importante, un espacio democrático donde habitar.

Cuando hablamos de participación estamos hablando muy simplemente de democracia en la decisión del destino de cada uno y de todos en la ciudad.

Cuando hablamos de participación hablamos de eficiencia, ya que creemos que toda búsqueda de una forma más justa de vivir en ciudad se obtiene con la concurrencia de la palabra de todos ya que la subsidiariedad como alternativa a la participación, que otros hagan las cosas por nosotros, propuesta del universo privado enfrentado a la ineficiencia del universo colectivo, se ha demostrado ineficientemente en estos últimos años con empresas privadas supuestamente eficientes, pero incapaces de responder en situaciones de crisis o socialmente.

2. De lo propiamente tecnológico

Una solución tecnológica, su opción, se mide en nuestro trabajo como una forma de liberación, una forma de liberación que se da en la cotidianeidad de la búsqueda, construcción y mejoramiento de cobijo, una forma más del derecho humano a una calidad de vida adecuada.

Definiciones tales como "desmitificación y desincretización de la técnica ...", "planificador descalzo ...", "autonomía ...", "saberes populares ...", "apropiación de lo moderno ..." no son para nuestro trabajo mera moda alternativa como respuesta a una sociedad basada en el desperdicio y depredación de los recursos, donde el recurso humano es lo más precioso y no acumulable.

Creemos que ante la magnitud del problema habitacional cualquiera solución es buena, industrializar, autoconstruir, tecnología de punta y alternativa, barro, ladrillo, madera, hormigón armado son algunas de las formas o caminos que la solución de la vivienda toma o tomará, en un horizonte donde las invasiones "ilegales", las tomas de terreno, no serán ajenas a estas búsquedas o caminos.

Solución que será significativamente más difícil sin la participación del usuario, organizadamente, en el pleno uso de sus derechos a ciudad, en el respeto por su saber tradicional y lo que es más, en un echar volar la imaginación, sin trabas, de todos los participantes en la tarea de dar cobijo, sean técnicos, universitarios o maestros de obra.

Técnicos que sean "una nueva generación de profesionales de arquitectura, ingeniería y las ciencias sociales que deberían alinearse junto a la comunidad para cooperar con sus líderes en la definición de necesidades y satisfactores y en la transferencia de las tecnologías adecuadas", frente a un poblador que recién comenzamos a visualizar en su protagonismo.

"El desarrollo debe ser mirado como un proceso comprensivo que abarca todos los aspectos del sistema social y sus relaciones con el medio ambiente natural." En esta interrelación dinámica, la tecnología es el vínculo fundamental entre sistema social y el sistema natural, al mismo tiempo, es el instrumento esencial para alcanzar un sólido y sostenido desarrollo en el largo tiempo.

En los hechos, cada patrón tecnológico implica acercamientos específicos en la administración de los recursos y es asociado con sistemas valóricos y estilos de vida. Por tanto, es a través de tecnologías mejoradas que el desarrollo puede ser alcanzado, pero también es a través de la aplicación de cierta tecnología que le permita al hombre un mejor impacto en su medio ambiente ... (Technology, Development and the Environment; a re-appraisal. A.K.N. REDDY. UNEP. Elements 1).

La opción tecnológica que en algún momento es tomada en el "Construyendo Juntos" es algo que ya tiene un largo recorrido en nuestro trabajo, recorrido que es como una carrera de relevos en que a partir de la tradición y una tecnología antigua se transforma en una posibilidad de materializar, en una primera fase, construcciones de uso comunitario en donde surge una realidad que por conocida no deja de ser impactante.

Tres cosas son las más evidentes en la realidad poblacional actual:

- La discapacitación de los oficios y saberes.
- El miedo a lo desconocido de la técnica y el respeto a los sabedores de ésta.
- La destrucción de las formas tradicionales de participación y de organización popular y de solidaridad.

La experiencia de trabajo de Taller NORTE pasa entonces, en un proceso de incremento de elementos novedosos de comunicación, por tres ejes fundamentales:

1. Desincretización y desmitificación de la técnica.
2. Gestión por los mismos usuarios de la solución de sus problemas.
3. Organización para la participación y decisión de su destino como habitantes.

En dos encuadres básicos como son la integralidad de los problemas y el espacio local como escenario del quehacer de las organizaciones sociales.

En lo tecnológico lo anterior es condición básica, la opción tomada en los "Construyendo Juntos" debe ser comunicable, aprendible y operable por los propios usuarios en una visión de relaciones humanas, económicas, administrativas y constructivas en el territorio.

El barro, la tabiquería por la cual se opta, es una puerta más, tan válida y eficiente que otras que hoy se barajan en nuestras ciudades; bloques cemento autofabricados, paneles de bagazo de caña, ladrillo de excremento de camello, sisal-cemento, suelo-cemento, suelo-cal son algunas de las alternativas que son parte del lenguaje cotidiano en la búsqueda de soluciones apropiadas, alternativas al final de cuenta, multiplicadoras y potenciadoras de posibles soluciones habitacionales.

3. El Construyendo Juntos de la Villa La Concepción

Ficha técnica de la experiencia

Nombre:	Experiencia demostrativa "Construyendo Juntos"
Localización:	Villa La Concepción 4º Sector Población Lo Hermida Comuna de Peñalolén Santiago - Chile
Universo Poblacional:	240 sitios
Cobertura del Programa:	30 familias
Organización Ejecutora:	Comisión de Vivienda Construyendo Juntos Villa La Concepción
Organismo de Apoyo:	Centro Urbano de Asistencia Técnica - Taller NORTE

Resumen de la experiencia

Programa de construcción por ayuda mutua con gestión popular (Comité de Vivienda) estructuradas como un "Construyendo Juntos".

El programa consistió en la construcción de viviendas definitivas usando materiales recuperados de las viviendas precarias de los beneficiados, complementadas con materiales nuevos a través de un "Banco de Materiales y de Herramientas", gestionado por los propios grupos de ayuda mutua.

Las tecnologías aplicadas se basaron en sistemas constructivos alternativos (tabiquería en madera), usando materiales no convencionales (tierra y paja) y con el aprovechamiento racional de los recursos humano y financieros de acuerdo a la realidad de los usuarios, en su mayoría desempleados o cesantes.

Los primeros contactos

Durante el año 1985 se inició el proceso de radicación de lo que eran antiguos campamentos nacidos a comienzo de la década del setenta, esto

significa la puesta en marcha de un proceso de urbanización y asignación de lotes con servicios (casetas sanitarias). Allí comienzan nuestros primeros apoyos y la organización de pobladores del sector que veían con preocupación como en la construcción de sus casetas se cometían irregularidades difíciles de controlar por ellos.

El control de calidad de las casetas sanitarias

Así nace la experiencia participativa del "Control de Calidad de las Casetas Sanitarias" utilizando una cartilla que para tales efectos y con las indicaciones que ellos nos hicieran desarrollamos en el Taller. El éxito de esta experiencia fue la base que dió origen a la formación de la comisión de vivienda de la Villa La Concepción y que los llevara a plantearse la necesidad de buscar soluciones habitacionales apropiadas a su realidad y sus capacidades.

La experiencia piloto del Reciclaje de Mediasaguas

A mediados de 1985 junto con la comisión de vivienda llevamos adelante una experiencia piloto de reciclar una mediaagua 5/ con la tecnología de la tabiquería de barro, desarmando una mediaagua de cerca de 15 años de uso y rearmándola sobre un radier de 18 m² adosado a la caseta sanitaria, esta experiencia nos habló de la solidaridad, de las potencialidades del trabajo organizado, de la factibilidad social, técnica y económica de transformar una vivienda precaria y que por definición es de emergencia en una vivienda que con el recurso abundante de la energía social, puede irse transformando en una vivienda digna y definitiva.

El Construyendo Juntos

Era necesario ampliar la experiencia y surge la idea del Construyendo Juntos con un programa inicial de 30 viviendas, se forma un Banco de Materiales y un Banco de Herramientas para lo cual colaboran distintas instituciones y un par de empresas privadas organizamos una escuela de capacitación para autoconstrucción. Se forman grupos entre cinco y siete familias, se inician los trabajos.

El Banco de Materiales

Los insumos de materiales nuevos que entraron en la experiencia piloto correspondieron a aportes solidarios, pero en un programa masivo era necesario criterios más centralizados, y es por esto que el Banco de Materiales implementa una línea de crédito popular y sin intereses (en materiales). El Banco de Materiales es una bodega de materiales de construcción administrada y gestionada por la propia organización.

El Banco de Herramientas

El Banco de Herramientas es quien cumple la función de facilitar para el uso comunitario las herramientas que se requieren en los trabajos, su equipamiento inicial se realizó a través de aportes solidarios y donaciones.

Reivindicación ante el Municipio

Es un hecho suficientemente conocido el que en nuestras poblaciones la fuente mayoritaria de empleo (o subempleo) son los programas de empleo PEM y POJH, por lo tanto los niveles de ingresos económicos de las familias que participan del Construyendo Juntos son muy bajos.

La posibilidad de acceder y cancelar los créditos del Banco de Materiales, así como incrementar el ingreso familiar, puede pasar por la asignación de un sueldo POJH y un subsidio en materiales para el poblador participante en el proyecto de viviendas, lo cual en varias instancias se materializa por gestiones hechas ante el Municipio.

La propuesta tecnológica

En los últimos años se ha reflexionado bastante sobre las llamadas tecnologías alternativas o apropiadas desde ópticas ambientalistas, ecológicas, económicas, etc. Nosotros nos hemos ido acercando al problema desde un punto de vista pragmático. Frente a la pregunta obvia de ¿cómo y con qué enfrentamos la satisfacción de necesidades tan básicas y urgentes? la respuesta surge casi con la misma obviedad:

- Con nuestras manos.
- Con los recursos que tenemos.
- Con los recursos que por derecho podemos tener.

Y así se nos empieza a definir el problema tecnológico.

- Nuestras manos, el trabajo individual y colectivo como un recurso abundante, dignificando y revalorando la idea de trabajo como el encuentro del hombre consigo mismo y como ser social en la transformación de su hábitat.
- El reciclaje como la manera de revivir los objetos y materiales que cada poblador ha ido acopiando a lo largo de su vida, siendo el más importante de ellos, esa vivienda de emergencia o precaria que porfiadamente lo acompaña.
- La reivindicación frente al Municipio y al Estado de beneficios sociales que como derecho corresponden a los más pobres en medio de un sistema de desequilibrios e injusticias.

La propuesta tecnológica entonces no es neutra, debe ser capaz de contener lo planteado.

El Reciclaje de Mediaguas

9 x 18 metros tiene los lotes entregados por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Villa La Concepción de Lo Hermida, en la fachada una caseta sanitaria de ladrillo, esto es un baño y una cocina todo aproximadamente: 7 m² y al fondo del sitio una mediagua u otra vivienda precaria, en madera:

- Está claro que en la caseta no va a vivir la gente.
- Está claro que la vivienda precaria en el fondo del sitio no constituye una solución.

Las alternativas que enfrenta el poblador son más o menos las siguientes:

1. Adquirir una nueva vivienda:

- a) Juntará ladrillos, fierro, áridos, cemento, maderas, pizarreño y algún día parará la casa definitiva adosada a la caseta, esto lo tendrá que hacer por su cuenta y riesgo ya que el ser asignatario de la caseta lo inhabilita para optar a cualquier subsidio estatal de vivienda (no nos vamos a alargar en describir las dificultades que esta opción encierra, ni las causas de las mismas);
- b) Comprar una vivienda de madera y adosarla a la caseta, que es poco menos remota como alternativa que la anterior.

Estas opciones no asignan ningún valor a la vivienda precaria que tiene el poblador el que sólo busca reemplazarla. Con lo cual los desafíos son enormes, necesitan todo.

2. Trasladar la actual vivienda precaria y adosarla a la caseta:

- a) Esto lo podrá hacer mejorando la vivienda;
- b) O simplemente acomodándola.

Esto le asigna un valor a lo que se tiene pero como una salida precaria y provisoria, que dada lo "permanente" de la precariedad en que viven en la práctica no constituye una solución.

3. Una tercera alternativa y que es la que consideramos como la más apropiada para pensar en una vivienda definitiva es la de reciclar los materiales tanto en la mediagua como otros que pudieran ser adquiridos por medio de trueques, recogidos o desechos.

Para esto la tabiquería de barro resulta ser la más aconsejable por cuanto su esqueleto interior puede ser hecho aprovechando todos los materiales de la mediagua y muchos otros como recortes de maderas, clavos viejos, etc. Para sostener el barro se utiliza el "corrúmel" que es un desecho metálico industrial de la fabricación de tapas de botellas. La tierra para el barro puede ser sacada del mismo sitio o bien solicitada a la Municipalidad, la paja es barata y puede adquirirse en el Banco de Materiales, así como los otros materiales que falten para construir.

La vivienda progresiva

La solución del problema de la vivienda sugiere un proceso que se da en el tiempo y en el espacio. Las soluciones tienen que ser dinámicas y considerar la multiplicidad y la participación tanto en el diseño como el tamaño definitivo de la vivienda, por lo tanto estamos pensando en una vivienda que se va haciendo en el tiempo y va creciendo de acuerdo a las capacidades de la familia y su organización vecinal. Esto es la vivienda progresiva, que se va haciendo por etapas partiendo de un núcleo básico de 18 m².

Los costos

Lo primero es que cualquier criterio economicista o de mercado no nos sirve para evaluar lo que esta casa vale, ya que los materiales y el trabajo invertido en ellas vale por su uso y no por su valor de transacción en el mercado.

Es la racionalidad del uso de los materiales lo que le asigna valor al producto terminado.

Para efectos de realizar una comparación que facilite la comprensión de lo planteado valorizamos con precio de mercado todos los recursos involucrados llegando a las siguientes conclusiones:

1. El costo directo (en el mercado) de un módulo básico de 24 m² sería a junio de 1986:

- Materiales	\$89 313
- Mano de Obra	64 041
- Costo Directo Total	153 354
- Valor por m ²	6 390

2. Desagregando los costos de un módulo básico se obtiene:

Materiales (\$89 313)

- 29.5% Reciclaje de la mediagua
- 19.4% Compras al Banco de Materiales
- 6.3% Aporte Municipal POJH
- 44.8% Otros:

1. Materiales que poseía la familia y que no formaban parte de la mediagua.
2. Materiales conseguidos individualmente por la familia.
3. Materiales comprados fuera del Banco de Materiales.

Mano de Obra (\$64 041)

- 61.2% Trabajo voluntario de las familias organizadas.
- 33.2% Trabajo subsidiado por programa POJH.
- 5.6% Trabajo subsidiado por instituciones solidarias.

Conclusiones

1. Resulta bastante elocuente el constatar que del 100% de los materiales empleados en la vivienda un 74.3% proviene de materiales que ellos tenían, pero que una lógica tradicional de solución de vivienda desecharía y en el mejor de los casos aprovecharía como leña para el fuego.
2. El beneficio del Banco de Materiales como un recurso complementario es algo que también resulta evidente.
3. En cuanto a la mano de obra se ve que el trabajo organizado de las familias es determinante y constituye un recurso de alto valor y que tampoco es considerado en sistemas convencionales dada la complejidad técnica que suelen tener.

El subsidio FOJH a uno de los miembros de la familia que no necesariamente sea el "jefe de hogar", sitúa a este aporte estatal en su justo lugar, de ser complemento pero no el centro del ingreso familiar y lo pone al servicio de las familias más afectadas por la cesantía para contribuir en la construcción de sus viviendas.

4. El Construyendo Juntos no es una experiencia vivierendista, es una experiencia de desarrollo que busca insertarse en una práctica más global, es un proceso de aprendizaje social que valora las formas participativas y de gobierno local, un proceso que asigna nuevos valores a los recursos dándoles una racionalidad humana, donde lo importante son las personas y no el Mercado.

Un proceso que tiene como actores y protagonistas de la construcción de su hábitat a los propios pobladores.

IV. LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA Y SERVICIOS: EL SECTOR EMPRESARIAL Y LA VIVIENDA SOCIAL

José A. Guzmán Matta

Existe a veces la impresión de que al empresario de la construcción sólo le interesa el tema de la vivienda social, en cuanto constituye una fuente de actividad; que se preocupa de promoverlo sólo en aquellos períodos en que la actividad económica se torna recesiva y en que la demanda por vivienda de mercado se reduce drásticamente, acudiendo entonces al Estado para suplir el nivel de actividad con una mayor inversión en vivienda social.

Tal afirmación no es efectiva. Al menos en el caso de Chile, pudiendo asegurarse que los empresarios agrupados en la Cámara Chilena de la Construcción han dado reiteradas muestras de preocupación por este tema, contribuyendo decididamente a la formulación y materialización de diversas políticas tendientes a dar solución habitacional masiva a los sectores de menores recursos relativos de la población.

Casi todos los proyectos de política habitacional parten por intentar establecer el déficit de vivienda, definido como la diferencia entre las necesidades de vivienda y la existencia de viviendas en buen estado.

Tanto el establecimiento de las necesidades como el de la existencia suponen la adopción de ciertos parámetros relacionados con los conceptos de agrupación familiar, de hacinamiento y de vivienda mínima aceptable, entre otros.

Siendo el déficit entonces dependiente de variables tan relativas como las indicadas, su estimación suele estar influida por apreciaciones particulares que conducen a resultados muy diversos, cuya común conclusión es que faltan muchas viviendas y que deben destinarse mayores y sostenidos recursos para congelar o disminuir el déficit, tarea que estimamos perfectamente factible y muy urgente de abordar.

No obstante, con el objeto de situarse en un rango de análisis y promediando diversos estudios muy respetables sobre la materia, puede aproximarse que el número de viviendas necesarias para cubrir el crecimiento de nuevas familias y reponer el deterioro del stock, manteniendo estable el déficit, asciende en Chile a 65 000 viviendas anuales. Si se desea además cubrir el déficit de arrastre en un plazo de 15 años, el requerimiento bordea las 110 000 viviendas por año, lo que significa una inversión promedio anual entre 50 y 60 millones de Unidades de Fomento, es decir de 800 a 1 000

millones de dólares, que representan el 5.5% del Producto Geográfico Bruto, aproximadamente.

Cabe preguntarse entonces, de dónde obtener los recursos y qué hacer con ellos.

La respuesta a la primera interrogante es bastante obvia pues las alternativas son pocas. O se obtienen del Fisco o se obtienen del ahorro del sector privado o se obtienen del ahorro externo. O de una combinación de éstos.

La destinación de mayores o menores recursos fiscales depende, en primer lugar, de la importancia que el gobierno le asigne al problema, dentro de un contexto macroeconómico, social y político, y en segundo lugar, de la cantidad de recursos de que disponga.

En Chile la inversión fiscal en el campo de la vivienda en los últimos años se ha situado alrededor del 1% del PGB, cifra algo superior al promedio latinoamericano, pero que a mi entender, no es suficiente para servir al segmento de la población que le corresponde atender.

El ahorro externo que puede obtenerse para invertir en el sector vivienda está constituido básicamente por los créditos de organismos financieros internacionales, que por principio van dirigidos a los sectores de más bajos recursos y cuyo monto depende, entre otras cosas, de los programas específicos y de la eficiencia que pueda exhibir el Estado en la aplicación de dichos préstamos.

Finalmente, el volumen de recursos privados para inversión en vivienda va a depender de dos aspectos: de la capacidad de ahorro de las personas y de la movilización que el Estado logre realizar de esos recursos.

Me explico. El sector privado personal estará dispuesto a ahorrar para un programa habitacional, en la medida que vislumbre metas claras que conduzcan a la casa propia al cabo de un periodo y que a la vez, dicha meta sea compatible con sus aspiraciones.

Por su parte el sector privado institucional allegará recursos a la solución del problema, en la medida que el Estado estimule la destinación de esos recursos, ya sea por la vía directa de los créditos hipotecarios o por la vía indirecta de la inversión en instrumentos financieros de crédito para la vivienda.

Previo a intentar establecer con que proporción de recursos debe contribuir cada uno de los sectores mencionados, es necesario responder la segunda interrogante que se planteaba: qué hacer o a quién dirigir los recursos.

Para responder esta pregunta es menester precisar donde está localizado el déficit habitacional y que capacidad tiene cada segmento de solucionar su problema.

Sin temor a equivocarse significativamente, puede afirmarse que cerca del 48% del déficit se ubica en el segmento más pobre de la población, definido como aquel cuyo ingreso no le permite ahorrar para vivienda.

En consecuencia, por definición, la única opción que tiene dicho segmento para transformar su necesidad de vivienda en una demanda real por ella, es que el Estado desempeñe su papel subsidiario e insustituible, proveyéndole los recursos económicos y los instrumentos legales y administrativos para que acceda a la vivienda propia en el menor tiempo posible y conforme a una determinada prioridad.

También con un rango de aproximación aceptable, puede afirmarse que otro 37% del déficit habitacional se localiza en el estrato socioeconómico inmediatamente superior al señalado pero que, a diferencia del anterior, posee una cierta capacidad de ahorro o de servicio de una deuda hipotecaria.

Para que este estrato transforme su necesidad en demanda, es preciso otorgar las condiciones y los incentivos para que su ahorro tenga una meta clara. En este sentido, el Estado está llamado a cubrir mediante un subsidio parcial, directo o indirecto, la brecha que existe entre el precio de la vivienda a que razonablemente aspiran sus miembros y los recursos que estos son capaces de ahorrar o servir a través de un préstamo hipotecario, pues de otro modo, dichos recursos se destinan a otros objetivos.

La demostración más palpable de lo afirmado es el cuantioso ahorro que han acumulado los postulantes al programa de Subsidio Habitacional del Ministerio de la Vivienda, aun en los periodos críticos recientes, al reconocer un sistema estable que les permite acceder a una vivienda de mercado libre que satisface sus aspiraciones.

Por último y siempre con un pequeño margen de error, puede señalarse que un 15% del déficit se ubica en un segmento socioeconómico que, teniendo capacidad de ahorro y endeudamiento, necesita canalizar su demanda a través de algún sistema de ahorro y préstamos, que más que un cierto apoyo directo del Estado, requiere el estímulo a la emisión de instrumentos de crédito hipotecario a costos razonables de interés y comisión y el fomento a la inversión de los recursos institucionales en ellos.

En este sentido cobra especial importancia el esfuerzo que realiza el sector empresarial de la construcción por lograr un incremento de la inversión de recursos previsionales en instrumentos de crédito hipotecario para la vivienda.

Hecha esta localización aproximada del déficit según diversos estratos de población y analizada su eventual capacidad de autosolución, se concluye que el Estado tiene el deber irrenunciable de financiar el 100% de los recursos para solucionar el déficit de los sectores más pobres y de contribuir con un subsidio decreciente al financiamiento del déficit de los dos estratos siguientes.

Considerando que el costo de las soluciones habitacionales para los sectores más pobres es más económica y que el subsidio debe constituir un porcentaje decreciente a medida que sube el valor de la vivienda, puede

cuantificarse que la contribución que debe hacer el Estado para cubrir el crecimiento y reponer el deterioro es del 1.2% del PGB y para solucionar el déficit de arrastre en 15 años, es de un 0.6% adicional del PGB.

Por su parte, para lograr los mismos objetivos señalados, el sector privado debe ahorrar e invertir un 3.4% y un 0.9% del PGB, respectivamente.

Suponiendo que el Estado está en condiciones de destinar los recursos mencionados y que las personas reafirman su intención de ahorrar e invertir en vivienda, cabe formularse la pregunta de cuáles son los sistemas habitacionales que conducen en forma más eficiente a lograr los objetivos planteados.

Paralelamente, y a eso apunta en parte esta presentación, visualizar cuál es la apreciación y el aporte que pueden realizar los empresarios de la construcción a los diferentes sistemas y en especial a los de vivienda de más bajo costo.

Para ello nada mejor que referirme a los sistemas actualmente en práctica en Chile y a la experiencia que han acumulado los empresarios al respecto.

Tal vez debería preguntarme antes si la industria de la construcción, involucrando en ella a empresas, servicios, fabricantes y proveedores de materiales, mano de obra, etc., está en condiciones de responder a un desafío de esta naturaleza.

Sin embargo no me voy a detener en esa respuesta porque tengo la certeza que, en la medida que los sistemas en aplicación son sostenidos en el tiempo, todos los agentes mencionados se adaptan con rapidez, y a veces con excesivo entusiasmo, a los requerimientos de la demanda.

Para atender a los sectores más pobres, el Estado ha puesto en práctica un sistema de viviendas básicas, que como su nombre lo indica, reúne, a juicio técnico del Ministerio de la Vivienda, los requisitos de superficie, programa arquitectónico, servicios básicos y especificaciones necesarios para que habite una familia pequeña en forma digna.

Dichas viviendas son construidas por la empresa privada a través de propuesta pública y asignadas por el Ministerio mediante un sistema de postulación que califica el tamaño, el ingreso y otras características del grupo familiar, de acuerdo a una pauta preestablecida.

Después de experimentar diversos sistemas de licitación tales como el sistema llave en mano y otros, actualmente se aplica uno mediante el cual el Ministerio fija las características y especificaciones mínimas así como el precio máximo de la vivienda, dejando al proponente la responsabilidad de ofrecer el diseño y el número total de viviendas por el monto total prefijado.

El resultado de este procedimiento ha sido extraordinariamente eficiente desde el punto de vista de los recursos fiscales, pues por el mismo dinero ha logrado obtener más de un 15% de viviendas por sobre las presupuestadas, dando así solución a una mayor cantidad de familias.

A mi juicio sin embargo, parte importante del mérito es atribuible a las empresas de la construcción que, junto a equipos de arquitectos y profesionales que se han especializado en el tema, han logrado diseños realmente novedosos, con aprovechamiento integral de los espacios y de los materiales y la incorporación de eficientes técnicas de administración de obras. Todo esto ha redundado en tal economía de costos que entre los años 1980 y 1985, el valor medio del metro cuadrado edificado de similares características se ha reducido de 7.90 a 4.84 Unidades de Fomento, es decir un 39% en términos reales, incluyendo en estas cifras los costos de terreno y urbanización.

No obstante que una de las limitaciones para el éxito de este sistema pudiera ser la disponibilidad y precio de los terrenos, en la práctica al fijar el precio máximo de la vivienda el Ministerio le ha puesto una cota máxima a las aspiraciones de los propietarios de tierras que desean venderlas para este objeto. Sin perjuicio de lo anterior, estimo que dadas las características de algunas regiones del país y el tamaño de algunas licitaciones, el Ministerio debe mantener permanentemente un stock de terrenos en rotación, a fin de actuar como regulador o para garantizar el éxito de todos los llamados a propuesta.

En cuanto a diseño y tipología de viviendas, a pesar de que las empresas han contribuido igual con eficientes soluciones, no son proclives a la vivienda básica en altura. La posibilidad de ampliación que se da en las soluciones de 1 y 2 pisos resulta impracticable al edificar en altura, de modo que, a menos que se proponga como una vivienda transitoria, la vivienda básica debe desarrollarse con terreno individual. Se suman a lo anterior algunos problemas técnicos y, en especial, la ausencia de preparación para vivir colectivamente que aún se observa en este estrato social.

Debo advertir sin embargo que el sistema de viviendas básicas enfrenta importantes obstáculos, que comúnmente obliga a los empresarios a realizar grandes esfuerzos para mantener los costos en los niveles indicados y dar cumplimiento a los contratos.

Me refiero especialmente a los costos de infraestructura y a la pretensión de aprovechar la construcción de estas viviendas para ampliar la capacidad de las obras de infraestructura básica más allá de las necesidades propias de un conjunto habitacional. Tal transferencia de recursos no es posible pedírsela a un programa de viviendas sociales y debe buscarse el mecanismo para que ello no ocurra. Otro obstáculo lo representa la traba administrativa que ponen algunos municipios para permitir el desarrollo de estas obras en sus comunas, por el mayor costo de servicio que significan y el poco aporte económico que realizan. Tal obstáculo debe ser superado, al menos en el aspecto económico, por la transferencia de recursos de las comunas con menores ingresos.

En este sentido cobra mucha urgencia la implementación de una política de renovación y recuperación urbana, que aproveche mejor la infraestructura y servicios existentes en las zonas más antiguas de las ciudades.

Haciendo una evaluación del sistema de viviendas básicas actualmente vigente, me parece que constituye una herramienta muy eficaz y bastante

flexible para solucionar el problema de los estratos más pobres, pues por la vía de fijar el precio máximo y las mayores o menores especificaciones, el Estado puede adaptarse a su disponibilidad presupuestaria, a las condiciones del mercado y a las decisiones de calidad y superficie de las viviendas que la realidad económica del país o la urgencia aconsejen.

También para atender al mismo estrato, el Estado, con el apoyo de organismos internacionales y municipalidades, ha implementado un programa de lotes con servicio o casetas sanitarias, cuyo objetivo apunta a dotar a ciertas poblaciones instaladas en forma precaria, de los servicios y urbanización de agua potable, aguas servidas, electricidad y pavimentación básica, a un costo por unidad que hoy día asciende a un 70% del valor de la vivienda básica construida y con los mismos servicios.

Esta relación me impulsa a recomendar esta solución sólo para aquellos casos de radicación definitiva de poblaciones en el mismo lugar que ocupan.

Para atender al segmento siguiente de la población, el Ministerio ha implementado el sistema denominado Subsidio Habitacional, que consiste en subsidiar parcialmente la demanda mediante un bono, que se asigna a los interesados a través de una postulación que privilegia el tamaño de las familias y el ahorro acumulado. El precio tope de las viviendas adquiribles es de 400 Unidades de Fomento y la diferencia entre el precio y el ahorro más el subsidio es cubierta con un préstamo complementario a largo plazo.

Después de ocho llamados a postulación puede afirmarse que este sistema ha calado muy hondo en el interés del estrato social con una pequeña capacidad de ahorro y endeudamiento. Año a año han depositado en sus cuentas individuales sumas que en conjunto superan las 750 000 Unidades de Fomento anuales, es decir, los 12 millones de dólares anuales.

El sector de la construcción sumado a algunas instituciones financieras especializadas y varias cooperativas, han jugado un papel fundamental para el creciente éxito del programa, organizando la demanda con anticipación para el ahorro sistemático y prestándole el servicio administrativo para postular y luego para adquirir la vivienda y finiquitar la operación.

La consistencia del programa y la competencia del mercado han permitido planificar debidamente la oferta y es así que las empresas constructoras han mejorado sustancialmente la vivienda ofertada por el mismo precio de 400 Unidades de Fomento, satisfaciendo plenamente las aspiraciones de los subsidiados. A título de ejemplo puedo señalar que la superficie ofrecida ha variado de 36 M² a 52 M² entre 1979 y 1985, es decir, un aumento de casi el 50%.

Algunas tramitaciones administrativas para cobrar los subsidios y ahorros o para aprobar y recuperar los préstamos complementarios han puesto a veces en peligro la eficacia del sistema. Sin embargo la constante y oportuna evaluación realizada por el sector privado a las autoridades, ha permitido a estas disponer las medidas para superar estas dificultades.

Lamento no haber podido ofrecer soluciones no convencionales para el problema, pero me parece que tan valiosas como puedan ser esas soluciones, lo

son también aquellas fórmulas tradicionales, si son aplicadas en forma eficiente, con el incentivo de que ocupan una obra de mano ya calificada para el efecto, emplean materiales que se producen en la zona y sobre todo, satisface las aspiraciones de nuestros pueblos latinoamericanos.

Pienso que la clave para dicha eficiencia está en la estabilidad de los sistemas y en la continuidad de los programas. No me cabe duda que en la medida que el horizonte sea claro, los empresarios de la construcción pueden realizar aún importantes contribuciones para erradicar definitivamente la falta de viviendas en los sectores más pobres del país. En cualquier caso, la magnitud del problema obliga a sumar todos los esfuerzos que se realicen en este sentido.

V. LA GESTIÓN DE PROCESO HABITACIONAL: GESTIÓN LOCAL Y GOBIERNO LOCAL
EN LA PROVISIÓN DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Pablo Jordán

Con el objeto de plantear algunas reflexiones en torno a la llamada gestión local en la provisión de vivienda, infraestructura y servicios, creo necesario, y no sólo a modo de marco general, caracterizar primero las dimensiones que el Gobierno Local tiene hoy día.

La relación es obvia: el tipo de administración local determina la tipología de acciones posibles en la provisión de soluciones de vivienda, infraestructura y servicios.

El contexto que enmarca estas reflexiones no es otro que el de la gestión local o municipal en zonas urbanas periféricas, caracterizadas por altas tasas de concentración de población pobre, tradicionalmente demandantes de bienes y servicios. Estos "Gobiernos Locales" y sus territorios se diferencian tipológicamente de otros, en cuanto a que los primeros presentan una clara relación de dependencia con respecto al Gobierno Central reflejado, en lo financiero, en la escasez de recursos y las bajas tasas de generación de recursos locales, y los segundos, en lo social, por las mencionadas concentraciones de pobreza, y en lo físico-espacial por su condición de "dormitorio", su homogeneidad de imagen y, en la mayoría de los casos, por haber experimentado o estar experimentando un fuerte crecimiento demográfico expresado en crecimientos --a menudo descoordinados-- del tejido urbano.

Esta relación de dependencia determina no sólo el proceso de desarrollo socioeconómico de las áreas municipales, sino que también define el campo de lo posible en materia de planificación, gestión y acción.

Estas áreas tradicionalmente caracterizadas como sectores demandantes de equipamiento y servicios, en la mayoría de los casos, contribuyen al sistema general de provisión de vivienda, en cuanto proveen de terrenos y condiciones como para albergar a crecientes números de inmigrantes o migrantes internos de la metrópolis en cuestión.

Santiago no escapa a este diagnóstico, y presenta numerosos municipios que reúnen estas características.

Con el objeto de plantear algunas áreas/problemas de la gestión local en torno a las cuales se pueda posteriormente debatir, analizaré las relaciones que se dan entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central y, en el otro sentido, con la base o comunidad organizada.

En los últimos años, en especial a partir de la reciente crisis económica, pero no sólo debido a ella, se ha desarrollado un cada vez más fuerte acuerdo en relación a la oportunidad que podrían ofrecer los Gobiernos Locales no sólo para salir de la crisis, sino que también para la formulación e implementación de nuevos programas y proyectos, que reconociendo las limitaciones estructurales de administraciones centralmente manejadas, permitan incorporar recursos no tradicionales, normalmente vinculados al sector informal de la economía.

Esta orientación se ha traducido en importantes reformas institucionales tendientes a la concreción administrativa de estos Gobiernos Locales. Ejemplo de ello es el proceso de municipalización que experimenta nuestro país.

Esta noción, casi paradigmática de los Gobiernos Locales, permite así, a lo menos en teoría, responder a ciertos requerimientos que las modalidades centralistas de administración presentan, cuales son por ejemplo: contribuir a una mejor distribución de los recursos fiscales, mejorar la eficiencia en la administración de los programas, elevar los niveles de efectividad en cuanto a alcanzar los beneficiarios de un determinado programa, disminuir los altos costos de administración, personalizar la acción, diagnosticar necesidades a nivel de la comunidad, fortalecer las estructuras políticas de base, formular proyectos enmarcados en las condiciones locales tanto sociales como ambientales, etc.

Esta concepción, si se ha de desarrollar con eficiencia, y eficacia, requiere, y esto no debe olvidarse, de la canalización de importantes recursos financieros a la base administrativa, de la adscripción de personal calificado y de instrumentos de diagnóstico, evaluación y presentación de proyectos que sean consecuentes con las reales capacidades de este nivel de Gobierno.

Se requiere además de condiciones específicas de autonomía, esto es racionalizar las relaciones de interdependencia existentes entre los Gobiernos Locales y los Gobiernos Centrales.

Se habla y escribe así, en forma esperanzada, sobre la importancia de la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, de la descentralización como la clave administrativa, de la autogestión como proceso a fortalecer, y de la autonomía en relación al diagnóstico de necesidades y al diseño de proyectos y programas, a la selección de beneficiarios, a la organización y estimulación de la comunidad y, como contrapartida a todo ello, de autonomía en la asignación del gasto.

¿Se da esto realmente? ¿Y si no, cómo lo logramos?

Mi interpretación personal, y tal vez compartida por muchos, es que el proceso de creación de "gestiones" locales efectivas, en muchos de nuestros países, está aún en sus etapas primarias, caracterizándose básicamente por ahora, más como "administraciones" locales.

Los cambios y modificaciones que se requieren implementar en todo el aparato administrativo de Estados tradicionalmente centralistas, así como en las concepciones y percepciones culturales de profesionales y personas en general, son de trascendencia, y como toda modificación de estructuras,

difíciles. Necesariamente se dan procesos de prueba y error, de ajuste, de capacitación y, no olvidarlo, de transferencia de grados de poder. Esto toma tiempo, energía y voluntad. Existen además instancias de difícil resolución, como por ejemplo la definición de los niveles o capacidades de intervención, la interrelación entre distintos estratos de la toma de decisiones (nacional, regional, local y comunitarios) y la creación de canales efectivos de comunicación verticales y horizontales del aparato administrativo del Estado.

La situación general de la teoría de la gestión local identifica ésta con la noción de Gobiernos Locales. Se fundamenta ésta, la teoría, con la imposibilidad de administrar procesos tan complejos como la creación y manejo del hábitat desde una administración central —en especial en situaciones urbanas de metropolización y acelerados procesos de urbanización—, en la necesidad vista de diseñar procesos que reduzcan los altos costos de la administración centralizada, en la conciencia cada vez más compartida de la escasez de recursos financieros y, por lo tanto en la opción que la incorporación de recursos no convencionales ofrece, además de la búsqueda de una mayor equitatividad en la asignación de recursos fiscales.

Se promueven de este modo reformas institucionales, que buscan el fortalecimiento de las autoridades locales, de las organizaciones y organismos comunitarios, la descentralización de aparato estatal y la creciente participación de la comunidad en la detección de sus necesidades y la búsqueda de opciones de solución, así como en la elección de sus representantes.

Traspasa esta visión, una percepción de escala que exige proveer caminos de solución a problemas o demandas de envergadura local, que deben necesariamente inscribirse, en estrategias o programas de trascendencia mayor a la local, sean éstos regionales o nacionales.

Se produce en este punto una de las más críticas áreas de exploración y proposición en materia de gestión local en esta área de acción. ¿Hasta dónde se es local y no regional en la escala de los proyectos? ¿Cómo se actúa y coordina con las agencias de nivel regional o nacional? ¿Cómo se prioriza la distribución de recursos fiscales entre las demandas de los distintos Gobiernos Locales?

Este período de formación de los Gobiernos Locales se caracteriza además por situar la gestión local en una crítica posición intermedia entre el Gobierno Central y la comunidad. Al no existir un claro y expedito canal de comunicación entre estos tres niveles —cada uno con sus requerimientos y características— se producen serias distorsiones entre los supuestos teóricos y la efectiva capacidad de gestión de los Municipios.

Así, por parte del Gobierno Central, se entiende a las Municipalidades como las instancias ejecutoras de programas y proyectos, como los niveles a cargo de la elaboración de diagnóstico (con métodos preconcebidos) y, de la presentación o postulación de proyectos de inversión. La asignación de recursos está así condicionada no sólo a los niveles de necesidad sino que en forma importante a la mejor o peor postulación del proyecto —que incluye las instancias de gestiones personales— a su rentabilidad social, a su menor costo de oportunidad, y a su pertinencia o no en relación a los planes regionales o nacionales de desarrollo.

Se condiciona así gravemente la iniciativa local, por la vía de la escasez de recursos, exigiéndosele implícita o explícitamente al sistema local el adaptarse a las condicionantes fijadas por la instancia financiera, en relación a proceso y producto, sea ésta regional, nacional e incluso internacional.

Por otra parte, la comunidad percibe al Municipio y el Alcalde, como el canal más expedito de solución de sus requerimientos básicos, no sólo en materia de vivienda. Se refuerza esto por la condición de administrador que el nivel central otorga al Municipio en relación a todo tipo de programas de asistencia social. En general los requerimientos originados en la comunidad son de gran urgencia, y en cuanto a tipología, referidos a acciones de mejoramiento concreto —productos— y no a situaciones globales —procesos:

Se da así entonces una doble orientación de la administración local en materia de proyectos de inversión: aquellos que son financiados con recursos propios —tradicionalmente escasos y por lo tanto de bajo impacto—; y los financiados con recursos externos, que pueden llegar a ser hasta 20 o 30 veces mayores. En relación a los primeros es dable suponer auténtica gestión local, en cuanto a los segundos, es un rol más bien de tipo impulsor y administrativo.

Quedan aún, y éstos fuera de la intervención local (que carece por su relativa novedad, de instrumentos o argumentos jurídicos), los proyectos originados por niveles o instituciones fuera del área territorial o administrativa local, y que con enormes recursos financieros y humanos, se desarrollan en ella. Es éste el caso por ejemplo de los programas masivos de construcción de viviendas sociales, de erradicación de campamentos, de provisión de redes de alumbrado público y alcantarillado, etc. Generalmente financiados con créditos extranjeros más contrapartidas locales, estos programas se connotan por su masividad en lo cuantitativo, su homogeneidad en su diseño de tipologías de solución, y por el general anonimato del beneficiario en la decisión de casi nada, excepto su opción de la localización, y esto, sólo a veces.

La vivienda, infraestructura y servicios, tienen, al igual que la administración estatal distintas escalas de acción. La identificación de aquellas más pertinentes a cada nivel de administración resta por ser definida.

En el caso específico de la búsqueda de soluciones habitacionales para los sectores de pobreza crítica, la tendencia, es hacia la construcción de soluciones cada vez más elementales que pretenden dar conexión a los tres servicios básicos, además de garantizar la tendencia de la tierra. Esto es el área de acción nacional o central.

Se traspasan así, en forma creciente, áreas de trabajo y ejecución de obras al nivel local, como por ejemplo la pavimentación de veredas y calzadas, los requerimientos en cuanto a urbanizaciones incompletas (arborizaciones, escurrimiento de aguas lluvias, abovedamiento de canales, construcción y dotación de equipamiento básico en seguridad, educación, salud, etc.), sin que esto se vea acompañado por tasas igualmente crecientes de aumento de los recursos tanto financieros como humanos.

En el total, se solucionan así problemas centrales, creándose de paso casi inabordables necesidades a nivel local.

De aquí la pertinencia de fortalecer la comunidad, en la autogestión y autoconstrucción de su hábitat; de robustecer los cuerpos técnicos de los municipios, de contar con crecientes grados de independencia en el manejo de recursos a nivel local, y de aumentar la percepción de lo posible en materia de incorporación de ideas, actores y tecnología.

Estos requerimientos demandan necesariamente que en los niveles locales se den personas que cuenten con capacidades específicas en relación a manejo de inversión, creación de instrumentos, elaboración de diagnósticos rápidos, inspección y coordinación, y que en lo que se refiere a carácter posean especiales talentos para responder con agilidad a los requerimientos de la dinámica local, además de honestidad y sencillez en el trato y la relación.

En cuanto a la dinámica local: hay un creciente acuerdo que a mayores niveles de participación, o si se quiere a mayor amplitud y especificidad del universo de análisis, mayor dinámica de cambio.

En la actualidad, y creo poder generalizar en esto, la planificación local atraviesa al igual que el sistema administrativo local, por un período de adaptación. Dada la característica de insuficiencia de recursos propios, la orientación de la acción es hacia la postulación de recursos externos que, como ya dije, se ve fuertemente atada a la disponibilidad de ellos, y en forma no menos importante a su destino. Esta solicitud de fondos se hace normalmente una sola vez en el año, salvo condiciones de excepción, que en algunos casos pueden transformarse en norma.

Obliga esto, a concebir proyectos o programas anuales de mejoramiento del hábitat que, enmarcados en estrategias o planes centrales, y contenidos en planes de desarrollo local de más largo plazo, sean debidamente reforzados por un diagnóstico de necesidades, y una vez diseñados y perfilados, se postulen a diferentes fondos de aporte central. Se compite así por un recurso escaso, en donde se debe dar la prioridad de atención a los sectores de mayor necesidad relativa.

Sin embargo, la dinámica de cambio local, originada interna o externamente es mucho más rápida: se pueden producir fuertes inmigraciones poblacionales, o asimismo emigraciones; pueden darse básicas modificaciones en la normativa regional que afecten dramáticamente la evolución local; se pueden originar fuertes movimientos sociales, acontecer cambios mayores en la administración de sectores como salud y educación, y en no menos medida, producir cambios no programados en las autoridades de nivel local y/o regional.

¿Cómo entonces reaccionar a escenarios no programados o imaginados? ¿Se cuenta con la necesaria flexibilidad para poder corregir o adaptar programas con este tipo de retroalimentación? De ahí entonces la necesidad de contar con cuerpos técnicos y administrativos ágiles.

Desde otro ángulo ¿Cómo considerar y responder a demandas espontáneas de la comunidad, en circunstancias que los recursos están ya comprometidos? Un

año o más de plazo en la pavimentación de veredas, la reparación de luminarias o la construcción de una multicancha deportiva es un plazo muy largo.

Se refuerza de este modo la doble orientación de la gestión local hacia la comunidad, y hacia las instancias superiores de gobierno. Los diagnósticos, planes y programas de desarrollo constituyen así marcos de referencia generales, que justifican la proposición de proyectos, y la formulación de imágenes-objetivo de desarrollo local. Estas, como dije pueden verse seriamente, si no totalmente afectadas por intervenciones directas del nivel central, y en el caso de sociedades con alta dinámica social, por acciones espontáneas de la población. En ambos casos hago referencia a procesos masivos de ocupación de terrenos para la provisión de vivienda. Cuando esto es originado por el Estado, existen garantías de la provisión de los servicios básicos. En el caso alternativo, caso más frecuente en América Latina, se concentran enormes poblaciones en condiciones de alto hacinamiento e insalubridad, constituyendo la más urgente área de trabajo de los Gobiernos Locales.

¿Cómo hacer para gobernar efectivamente la ocupación y cambio en los territorios locales en comunas marginales? ¿Con qué instrumental cuenta el planificador o la autoridad? ¿Con qué recursos, incluyendo los jurídicos?

Esto nos lleva a tocar, a lo menos brevemente, uno de los aspectos que más desafío albergan en la Gestión Local: su condición de concentradora de influencias originadas en distintos sectores, de receptor universal diría un biólogo.

Todos y cada uno de los programas diseñados por el Gobierno Central llega al nivel local como también las iniciativas formalizadas de la comunidad. No sólo se trabaja en vivienda, sino que en calidad de vida, incluyendo aspectos claves como la defensa del medio ambiente natural, el equipamiento de un hábitat, la visión de una realidad global, y no dividida en sectores, sin olvidar por supuesto la inmensa problemática social que ello conlleva.

Impera además en el sistema formal de provisión de vivienda, infraestructura y servicios centralmente controlados, y esto por razones de evaluación y medición de impactos, lo que yo identifico como la visión productista, en oposición a una visión de proceso: los programas se miden y dimensionan en número de atenciones, número de beneficiarios potenciales, número de casas, etc.

La lógica consecuencia de ello, aunado a visiones sectorialistas, es que los productos sean más importantes que los procesos, y que en el plano de la evaluación, cantidad sea más importante que calidad.

Nos olvidamos así los protagonistas del proceso de considerar las posibilidades que en relación al mejoramiento integral de la calidad del hábitat y de las condiciones de vida específica de una familia, podría tener el modificar en algunos aspectos el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de los proyectos.

Esto se ilustra nítidamente, en el aparente olvido que se aprecia en el diseño de vivienda social, de la característica de insumo productivo que la

vivienda tiene entre los sectores más pobres de nuestra sociedad: en la casa se lava, fabrican muebles, comercia, plantan huertos, etc. ¿Se refleja esto a nuestros diseños? Creo que no: diseñamos pequeñas casas, idénticas todas, con ampliaciones posibles en dormitorios, y con importantes restricciones de ordenanza en materia de ocupación de antejardines, pareamiento, anexiones, etc.

Otra importante área de gestión local es la formulación de ordenanzas locales que efectivamente reconozcan y potencien las características de la comunidad, además del apoyo de su puesta en práctica a través de asistencia y orientación técnica.

Quisiera ahora, resumir esta exposición en algunas ideas que puedan estimular un debate posterior:

1. La gestión local ofrece efectivamente la oportunidad, a mi juicio aún no consolidada, de intermediar en la provisión de servicios habitacionales, cautelando un nivel determinado de calidad ambiental, en una dinámica de cambio acorde a sus capacidades y recursos.
2. Para una mejor gestión local en materia de provisión de vivienda y servicios, se requieren mayores recursos financieros, una mayor coordinación entre el nivel central y el local, y un adecuado grupo de instrumentos de planificación y gestión, esto porque las mayores limitantes de la gestión local, son la falta de recursos humanos y financieros, la centralidad de la administración del Estado, la relativa lentitud del cambio estructural y, su desmejorada posición de juventud.
3. Los plazos de presentación de proyectos, su eventual financiamiento y ejecución, contrapuesto con las necesidades a las que se pretende dar solución, exige de proposiciones que permitan incorporar términos medios de solución, o reducir los tiempos en cuestión a objeto de compatibilizar las diferencias de dinámica.
4. La relación Gobierno Central/Gobierno Local debe fortalecerse en lo que respecta a la definición de objetivos de desarrollo, integración de modelos, y compatibilidad de programas.
5. La orientación general del proceso de provisión de soluciones habitacionales, mediante una mayor participación de las instancias locales-municipios y/o comunidad, podría reorientarse más hacia el desarrollo integral de las familias y menos hacia una orientación asistencialista, de tipo sectorial.
6. Crecientes niveles de flexibilidad en el diseño de los procesos permitirá incorporar nuevas energías a la producción de bienes y servicios habitacionales, ajustando además los programas centrales a las características y necesidades locales.
7. El Estado sigue siendo el principal protagonista en la producción de soluciones habitacionales.
8. La provisión de abrigo, es un proceso que no concluye con la casa o solución habitacional. En la pobreza, la consolidación de una morada puede tomar hasta 20 años, abriendo numerosas opciones de participación del Gobierno Local, a través de todo tipo de programas y proyectos, compartidos o no con la comunidad.
9. El rol gestor del Gobierno Local, en materia de hábitat, incluye: la fijación de normas adecuadas, la creación de proyectos, financiamiento de

- ellos, la ejecución de obras, y en forma no menos importante, de facilitador de procesos espontáneos.
10. El proceso de provisión de vivienda debe involucrar al usuario a la comunidad como protagonista, extendiendo así su horizonte más allá de los aspectos físicos.
 11. Debe existir una efectiva comunicación entre protagonistas a objeto de evaluar críticamente los procesos que se desarrollan en la localidad.

VI. EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL: POLITICAS DE VIVIENDA POPULAR. EL CASO CHILENO */

José Pablo Arellano

Respecto del tema del financiamiento de la vivienda popular creo que hay tres aspectos que se deben examinar. En primer lugar está el tema relacionado con la disponibilidad de recursos a nivel nacional para atender las necesidades de vivienda. Vale decir, esto se refiere al financiamiento de la vivienda en el país como un todo, la disponibilidad global de recursos para atender las necesidades de viviendas.

Un segundo aspecto que se debe examinar respecto del financiamiento de la vivienda tiene que ver con el sector de la población cuya capacidad de pago no es suficiente para autofinanciar sus viviendas y por lo tanto surge la necesidad de algún subsidio y apoyo desde el Estado. Entonces surge la preocupación por identificar las fórmulas y los mecanismos para atender a este sector con insuficiente capacidad de pago, y el tercer aspecto, tal vez más financiero y que muchas veces se conoce más propiamente con el nombre de financiamiento de la vivienda no se compra al contado, o que muy pocos la compran al contado, sino que se compra a plazos y por lo tanto se requiere un crédito y si se requiere un crédito se requiere también de alguien que ahorre y haga los ahorros para canalizarlos hacia los que necesitan y tienen la capacidad de adquirir esta vivienda. Por ello es que hay todo un tema que surge respecto de cómo organizar este mercado de financiamiento habitacional, esto es, cómo llevar los recursos desde los que tienen la capacidad de ahorro a los que tienen la necesidad. A continuación se harán breves comentarios sobre cada uno de estos temas, más que un análisis detallado de alguno de ellos.

1. El tema de la disponibilidad global de recursos para el financiamiento habitacional se refiere a la capacidad de un país para atender sus necesidades de vivienda. El problema de falta de recursos para atender las necesidades de vivienda es general a la gran mayoría de los países en desarrollo y lo que voy a hacer es ilustrar con algunos datos para Chile la naturaleza del problema.

*/ Muchos de estos temas se examinan en detalle en el libro del autor: "Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984", CIEPLAN, Santiago.

a) Las necesidades

En términos de necesidades se sabe que hay un déficit muy grande de viviendas. En Chile se habla de un déficit de varios cientos de miles de viviendas. Las cifras del déficit global de viviendas son tan grandes y siempre crecientes que su magnitud resulta difícil de conceptualizar, por lo tanto creo que es interesante referirse a un período de tiempo y ver que ha pasado con el déficit y así lo miraremos en términos más dinámicos. Para eso los dos últimos censos en Chile (1970 y 1982) proporcionan una oportunidad. Tales censos nos indican que el número de hogares y por lo tanto las necesidades de vivienda aumentó en 737 mil entre los años 1970 y 1982.

El número de viviendas aumenta en ese mismo período, en 467 mil, esto es, las viviendas que no son consideradas insatisfactorias y por eso se clasifican como casas o departamentos. Todo el resto construido corresponde a viviendas de emergencia, mejoras, etc., que no se consideran como soluciones habitacionales adecuadas. Vale decir, que hay un tercio de los hogares que se formaron en este período para los cuales no se construyeron viviendas, de acuerdo a lo que indican los censos.

Esta cifra de aumento en la cantidad de viviendas es bastante coincidente con lo que se observa, si se suman todos los permisos de edificación otorgados en ese período en Chile.

Simultáneamente, los censos muestran que entre los años 1970 y 1982 aumentó el número de viviendas inadecuadas, las mejoras y otras viviendas de emergencia en casi 52 mil. Ahí encontró su refugio otro pequeño porcentaje de estos 737 mil hogares que se formaron en Chile en ese período, por lo tanto un total de 519 mil hogares lograron conseguir una casa, mejora u otras viviendas de emergencia. Queda así un total de 218 mil hogares que debieron allegarse a otras familias. El censo revela que el número de allegados, que en 1970 era muy pequeño, aumenta en esta gran cantidad entre 1970 y 1982.

Para indagar la situación respecto a las posibilidades de construcción a futuro habría que hacer una proyección del aumento de las necesidades de vivienda en los próximos diez años, digamos entre los años 1986 y 1996.

De acuerdo a las proyecciones demográficas el número de hogares en Chile va a aumentar en 680 mil en esos diez años. Vale la pena notar que tal como ocurrió en los diez años anteriores, el número de hogares va a crecer más rápido que la población y el tamaño medio de los hogares va a disminuir. Por lo tanto, el ritmo de crecimiento de las necesidades de vivienda será superior al aumento de la población. Si además se supone que durante la década habrá que reponer anualmente un 1% de las viviendas, habría que construir unas 170 mil viviendas adicionales. Será por lo tanto necesario construir un total de 850 mil viviendas en diez años, para que no siga aumentando el déficit.

b) Los recursos

El volumen de recursos disponibles para enfrentar estas necesidades está dado, primero por la producción total del país (producto geográfico bruto) con

que se va a contar en este período. Mientras más crezca la producción, mientras más prospere la economía, mayor serán estos recursos.

En segundo lugar, los recursos disponibles dependen de la cantidad de la producción que se utilice en la inversión y que no se destine a consumo y gastos corrientes, ya que la vivienda como se sabe es un bien de inversión. Y, en tercer lugar, de la proporción de la inversión que se dedique a la vivienda, ya que parte importante de la inversión se dirige a la construcción de obras públicas y otras obras que no son construcción y que el país también necesita para aumentar su capacidad productiva. Esto es especialmente relevante para Chile, debido a que las tasas de inversión en los últimos 14 años han estado bastante por debajo de lo histórico, por lo tanto, si el país quiere recuperar sus niveles de crecimiento deberá realizar inversiones en obras no habitacionales mayores que las que ha tenido en el pasado. De ahí entonces que se va a producir en el futuro una fuerte competencia por los recursos para inversión debido a la urgencia de realizar inversiones tanto en el campo habitacional como en otras áreas por los déficit que se han acumulado y por las necesidades en términos de generación de empleo y crecimiento.

En los últimos años la inversión promedio en vivienda como proporción del producto total en el país (PGB) ha sido del orden de 4%, cifra que se compara por ejemplo con lo que ocurrió en los años 1960, que fue un período de relativamente alta inversión y construcción en Chile, que muestra inversiones del orden del 6% del PGB.

Para estimar cuantos recursos habrá disponibles en el futuro para inversión habitacional se puede asumir que el PGB de 1987 va a ser del orden de 1 100 millones de UF, 6/ ese fue el producto del año 1981 y se puede esperar que en algún momento en 1987 se recuperará ese nivel de producción.

Si este producto crece a una tasa de 4% durante el período de diez años en el cual se requiere construir 850 mil viviendas y si se invierte en viviendas no un 6% como en los años 1960 ni un 4% como ocurrió durante parte de los años 1970, si no un 5%, esto daría un promedio anual para gastar en vivienda durante los diez años de casi 65 millones de UF.

El costo de la construcción, incluyendo gastos de amortización de acuerdo a las cifras globales de todo lo que se construye en Chile y al número total de viviendas que se construyen, ha sido del orden de 850 UF en promedio por cada vivienda.

Por lo tanto, si se tiene casi 65 millones de UF disponibles y un costo de 850 UF por vivienda, es posible construir aproximadamente 76 mil viviendas al año, contra una necesidad de construcciones de 85 mil viviendas en promedio por año. Hay entonces aquí una carencia de recursos que refleja lo que es el problema habitacional en países como Chile y otros en desarrollo, una inadecuación entre necesidades y recursos.

Adicionalmente, como se dijo antes, no basta que haya una disponibilidad global de recursos, porque hemos estado hablando de los recursos de que dispone el país como un todo, sino también es importante considerar la forma cómo se distribuyen estos recursos y cómo es posible que la población más

necesitada o la población de menores recursos acceda a la vivienda. Para esto es muy importante ver cómo se distribuye el ingreso o el producto del país entre los distintos sectores de la población. Si se examinan las cifras de distribución del ingreso éstas revelan que aproximadamente un 60% de la población en Chile no puede acceder con sus propios recursos a una vivienda que cueste 400 UF a ser pagada en 20 años a una tasa de interés razonable, y que más del 30% de la población ni siquiera puede comprar con sus propios recursos viviendas de 225 UF. De aquí surge la necesidad del subsidio habitacional y el tema de los mecanismos de subsidios a ser tratado más adelante.

c) Costo de la vivienda y estándares

La inadecuación entre recursos y necesidades que ha quedado en evidencia hace necesario considerar el tema de los estándares o costos por vivienda que se construye. Se decía que en promedio la vivienda construida había costado 850 UF. Si es que este costo promedio resulta muy alto para los recursos de que dispone el país entonces se observa, y la experiencia en Chile y otros países en desarrollo lo demuestra, que la gente más pobre queda marginada porque es una vivienda demasiado costosa para ella, o se requiere de un mayor aporte del gobierno y el cual por falta de fondos produce menos unidades y atiende a menos población.

Algunos datos sobre el tema de los estándares y los costos por vivienda se muestran en el cuadro 1. Este muestra la relación entre el costo de las viviendas (descontando el valor del sitio) y el ingreso medio de las familias. Estos antecedentes sugieren que el costo unitario de las viviendas en Chile es en términos relativos a otros países y a las posibilidades de financiamiento, bastante alto.

Otra forma de mirar este comportamiento de los estándares o los costos por vivienda, es ver que pasa con el tamaño promedio de las viviendas que se han estado construyendo y eso sistemáticamente muestra, si uno examina la experiencia en Chile desde el año 1930 hasta la fecha, que el tamaño de las viviendas iniciadas ha ido reduciéndose hasta llegar en los últimos años a cifras del orden de poco más de 60 m² por vivienda. Hay eso sí un hecho preocupante tal como se ve en el cuadro 2. Si uno examina la evolución de los estándares o costos por vivienda en Chile en los últimos años y compara lo sucedido entre distintas áreas del país o distintas comunas, se observa que mientras en la mayoría de las comunas continúa esta tendencia a la reducción en los costos medios, medidos en términos de tamaño, tal como se ha producido desde los años 1980. Simultáneamente en las comunas de altos ingresos se aprecia un aumento en el tamaño y probablemente aunque no tenemos las cifras un aumento aún mayor en los costos por vivienda. Esto refleja una mayor concentración de la riqueza y el ingreso que se manifiesta, entre otras cosas, en la vivienda.

Cuadro 1

COSTOS DE CONSTRUCCION POR VIVIENDA E INGRESO MEDIO
DE LAS FAMILIAS

		Costo de construcción por vivienda como % del PGB por hogar
Chile	1960-1964	2.4
	1965-1969	2.2
	1970-1974	2.2
	1975-1979	2.6
Canadá	1975-1978	1.4
España	1970-1978	1.5
Estados Unidos	1970-1977	1.7
Gran Bretaña	1975-1978	1.8
Alemania	1975-1978	1.9
Francia	1975-1978	2.3
Colombia	1965-1970	5.4
Venezuela	1965-1970	3.7

Fuente: Cálculos del autor en base a los siguientes antecedentes.

$$\left[\frac{\text{Viviendas construidas}}{\text{Habitante}} \frac{\text{Habitantes}}{\text{Hogar}} \right]^{-1} \left(\frac{\text{Inversión en vivienda}}{\text{PGB}} \right)$$

- Datos para: - Chile, de INE, Boletines de Edificación y Cuentas Nacionales de ODEPLAN.
 - Países de la OCDE, estadísticas nacionales y recopiladas en el Ministerio de Vivienda (1981 a).
 - Colombia y Venezuela, datos en Naciones Unidas (1974) y Rosenbluth (1979).

Cuadro 2

SUPERFICIE PROMEDIO DE VIVIENDAS INICIADAS (m²)

	Total nacional (muestra 80 comunas)	Comunas altos ingresos (Las Condes, Provi- dencia, La Reina)	Resto 77 comunas	% de superficie construida en comunas de altos ingresos respecto al total nacional
	(1)	(2)	(3)	(4)
1969-1970	69.5	88.5	65.6	21.4
1971-1973	57.4	91.3	54.4	12.8
1974-1979	68.7	101.3	64.6	16.1
1980-1986	59.7	127.5	54.1	16.5

a/ Hasta 1974 la muestra nacional comprendía sólo 60 comunas. A partir de enero de 1975 se amplió a 80 comunas.

b/ 1986 sólo enero-agosto.

2. Los subsidios

Existen tres fórmulas que se utilizan para subsidiar la vivienda económica.

El primer tipo de subsidio que se podría llamar subsidio al costo o a la oferta de la vivienda económica busca subsidiar, generalmente por la vía de franquicias tributarias, la etapa de construcción de la vivienda y su posesión, o sea, busca reducir los impuestos o gravámenes que se aplican en la etapa de construcción y aquellos que afectan la propiedad, o la tenencia de la vivienda. La más reciente disposición de este tipo en Chile es el DFL 2, de 1959.

Una segunda modalidad de subsidio para adquirir la vivienda la conforman los subsidios al crédito. Los subsidios al crédito generalmente se otorgan a través de tres formas o mecanismos. El primero son los subsidios explícitos rebajando la tasa de interés que se carga a los créditos de vivienda popular o vivienda económica si el costo de los créditos se considera demasiado alto.

Otro mecanismo es el subsidio implícito al crédito por la vía de no compensar o compensar sólo parcialmente por la inflación. Esta es una forma implícita de subsidio, a veces no planeada, pero que tiene más importancia mientras mayor sea la inflación en los países. Así el crédito termina siendo subsidiado sencillamente porque no se tomó debida cuenta de la inflación. Por último, un tercer mecanismo de subsidio al crédito que se ha visto en Chile es el que se origina en las crisis financieras, o sea cuando los deudores por razón de la crisis o por las condiciones en que contrató el crédito, no es capaz de responder a las condiciones inicialmente pactadas en los créditos y

por lo tanto se otorga alguna forma de subsidio para que ese deudor pueda cumplir con sus obligaciones de pago.

Por último, la tercera fórmula de subsidio sería el subsidio que en otros trabajos hemos llamado de una vez a la demanda, o sea, un subsidio de monto fijo que se otorga directamente al poblador, o a la familia que está adquiriendo la vivienda. Esta modalidad de subsidio ha estado operando en Chile en los últimos años, no sólo en lo que se conoce generalmente como programas de subsidio habitacionales sino también en otras modalidades de vivienda social.

Desde el punto de vista de planificación y control de los subsidios, me parece que la fórmula que se presta a una mejor orientación de los recursos y a una mejor planificación es esta última, el subsidio de una vez a la demanda. El mecanismo de subsidio al costo o a la construcción topa con la dificultad de tener que definir la vivienda económica, en términos de la superficie o de presupuestos, y esto no es sólo un problema del DFL 2 sino también de legislación anterior. Dado que no es fácil tener una definición basada en costos, se tiene que esta forma de subsidio termina no sólo aplicándose a viviendas económicas sino también a viviendas de sectores medios y de altas rentas, por lo tanto es difícil de orientar hacia el sector que realmente necesita el subsidio.

Aún más, como estos subsidios se otorgan por la vía tributaria ni siquiera se sabe cuantos recursos le significan al Estado la aplicación de este tipo de mecanismos y las pocas veces que se han hecho cálculos se descubre que ha sido un costo enormemente grande.

El subsidio a los créditos, cuando es a través de la tasa de interés, termina otorgando un subsidio mayor a las familias, que han obtenido un crédito más grande y no necesariamente a quien necesita más. Cuando el subsidio es por la inflación el monto del subsidio depende de cuanto fue la inflación y eso es difícil de planificar.

En cambio, el mecanismo de subsidio de una vez a la demanda permite una mejor planificación y asignación.

En cualquiera de los casos, la clave para que funcione bien cualquiera de los sistemas de subsidio tiene que ver con el mecanismo de distribución para llegar a la gente más necesitada. Este define el criterio con que se asignan y distribuyen los subsidios. Porque se puede tener un mecanismo de subsidio de una vez a la demanda que es teóricamente el más efectivo, pero si se distribuye mal o sin un criterio adecuado, éste no va a llegar a la población más necesitada. Así, el cuadro 3 muestra como se han distribuido distintos subsidios que han operado en Chile, confirmando que mecanismos como el llamado "subsidio habitacional" benefició a familias con ingresos notoriamente más altos a los de los hogares favorecidos por el programa de viviendas sociales y por los subsidios variables.

La primera columna del cuadro 3 muestra la distribución de hogares en el país ordenados de menor a mayores ingresos, y su participación en el ingreso nacional se da en la columna 2.

Algunos resultados que surgen del cuadro 3 son:

i) Hasta 1982 el programa llevado de subsidio habitacional resulta muy poco selectivo. Incluso menor de lo que fueron los créditos habitacionales que tenían las cajas de pensiones en los años 1960. Con posterioridad a esa fecha el cambio de los criterios de selección de postulantes al subsidio ha mejorado su llegada a los hogares de menores ingresos.

ii) Los programas económicos de vivienda social de los años 1960 (operación sitio y otras viviendas de muy bajo costo) son los más efectivos para llegar a los hogares más necesitados.

Su efectividad es comparable al actual programa de vivienda social o vivienda básica.

La comparación que ofrece el cuadro 3 muestra que tan importante como la modalidad de subsidio que se aplique es el mecanismo de distribución que se utiliza.

3. El sistema de financiamiento

Se decía al principio que otro tema del financiamiento habitacional --hablando de la vivienda en general y no sólo en la vivienda de los sectores más pobres-- surge del hecho que la vivienda es algo que la mayoría de las familias compra a plazo y a plazos largos. Esto requiere la existencia de recursos y ahorros también de plazos largos. Los recursos y ahorros que están disponibles a plazos largos en una economía como la chilena son básicamente dos. Primero, los recursos que vienen de la previsión, de los sistemas de pensiones de vejez, los cuales son ahorros por definición de largo plazo. En segundo lugar, están los créditos externos. En general, los créditos externos proveen recursos de plazo más largo que las captaciones que se hacen en el mercado nacional. Este segundo tipo de recursos está, por sus características, orientado más bien a otro tipo de inversiones que a la vivienda, aun cuando a veces hay créditos externos para ese fin, pero en el marco de la economía nacional es conveniente que los créditos externos se orienten a actividades que generan divisas.

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE BENEFICIOS PROGRAMAS HABITACIONALES 1969-1982 ^{a/}

(Porcentajes)

Distribución de hogares en el país, ordenados de menores a mayores ingresos	Participación en el ingreso en 1969 (1)	1969		1978	1979	1980	1982	1979-1981	1981	1983
		Progra- mas econó- micos ^{b/} (2)	Cajas de Previsión ^{c/} (3)	"Subsidio habitacional" ^{d/}				Vivienda Social ^{e/} (8)	Subsidio Variable (9)	(10)
				(4)	(5)	(6)	(7)			
30	7.6	24.8	5.0	6.3	5.3	0.6	0.2	23.8	37.2	18.6
30	19.1	54.6	26.5	33.0	19.2	6.3	13.7	63.9	46.4	31.2
40	73.3	20.6	68.5	60.7	75.5	93.1	86.1	12.3	16.4	50.2
100	100	100	100	100	100	100	100			

Fuente: Información obtenida de muestras de los antecedentes presentados por los beneficiarios.

Cols. (1), (2) y (3), antecedentes de Arellano (1976).

Cols. (4 a 7 y 9), antecedentes publicados en Ministerio de Vivienda. Estadísticas básicas subsidio habitacional (10).

Cols. (8), Tagle (1982).

^{a/} Para hacer comparables los datos se usó la distribución del ingreso de 1969, y a través de la evolución del índice de sueldos y salarios se llegó a las siguientes equivalencias: 1 sueldo vital de 1969 era equivalente a 4.75 UF de 1978; a 5.2 UF de 1979; a 5.75 UF de 1980, y a 5.9 UF de 1981 y de 1982. Aproximadamente el 30% más pobre corresponde a los que percibían menos de 1 sueldo vital o su equivalente y el 30% siguiente los que percibían entre 1 y 2 vitales. Cuando fue necesario, se supuso que al interior de los tramos la distribución era igualitaria.

^{b/} Incluye todos los programas de CORHABIT y las operaciones sitio. Corresponde a las líneas 1 a 4 en el cuadro 5.

^{c/} Líneas 5 a 7 del cuadro 5.

^{d/} Línea 2, cuadro 7.

^{e/} Línea 1, cuadro 7.

En el contexto de las fuentes de financiamiento arriba descritas, es necesario resaltar algunos mecanismos de financiamiento relevantes a la vivienda social. En primer lugar, es importante desde el punto de vista de los sectores populares y no sólo de los grupos medios y altos, la existencia de un mecanismo de crédito habitacional para los sectores medios y altos. En Chile existía en el pasado el sistema de asociaciones de ahorro y préstamo precisamente con este propósito. El nuevo sistema de las libretas de ahorro recién establecido busca en cierta forma restablecer ese mecanismo. Parece fundamental, y la experiencia de otros países también lo indica así, el fomentar la existencia de ese tipo de sistemas de ahorro y crédito, no necesariamente con subsidios ya que éstos son sectores que tienen capacidad de compra y capacidad de pago siempre que exista el mecanismo de crédito a largo plazo. Aquí es importante la intervención del Estado para organizar y crear las condiciones e instituciones para que esto ocurra. Si no existen este tipo de mecanismos, los sectores medios van a tener que recurrir a los programas que se han creado para los sectores populares porque no tienen otra alternativa, privando así a los sectores populares de acceder a una solución habitacional.

En varios países latinoamericanos existen deficiencias en los instrumentos de ahorro y crédito habitacional disponibles, en países con inflación es necesario establecer sistemas que relacionen los dividendos, o pagos mensuales, con las remuneraciones del deudor. Creo que es indispensable si se quiere que funcione un sistema de crédito a largo plazo que éste sea reajutable de acuerdo a los aumentos del costo de la vida, índice de precios al consumidor o de la construcción. Sin embargo, para evitar los problemas que significa el hecho de que las remuneraciones no siempre se comportan como las variaciones de los índices de precios al consumidor (IPC) o del costo de la vida, es perfectamente posible diseñar un sistema en el cual los pagos mensuales sean calculados en función de las remuneraciones, no quiere decir esto que todo se reajuste en función de las remuneraciones porque eso no le convendría a los trabajadores que compran una vivienda, ya que en condiciones normales en un período largo de 12, 15 o 20 años las remuneraciones deberían subir por sobre el IPC, por lo tanto, se les estaría cobrando más de lo que se les presta si se reajusta todo de acuerdo a las remuneraciones. Pero sin embargo, es posible llevar la contabilidad de la deuda en base al índice de precios al consumidor y que los cobros se hagan en relación a la variación de las remuneraciones, quedando fluctuante el período de pago de la deuda.

Por último, quisiera mencionar la importancia de la economía en el número de transacciones y papeleo necesarios para acceder o postular a una solución habitacional, especialmente en las viviendas de costo más bajo. En muchos casos estas postulaciones requieren hacer operaciones y trámites largos y caros. Si la operación es pequeña, como en el caso de las viviendas populares, se encarece enormemente el costo administrativo y eso termina reduciendo los recursos para llegar a un mayor número de hogares.

VII. POLITICAS FINANCIERAS Y OPCIONES

María Elena Ovalle de Vigneaux

Con el objetivo de lograr un mayor acercamiento y unificación de criterios entre entidades y profesionales que trabajan en el sector vivienda se ha dividido esta exposición en cuatro partes:

1. Financiamiento de la vivienda en los países en desarrollo. Se ha tomado como base un documento elaborado por el Banco Mundial, "La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo", publicado en mayo de 1985, que recoge el resultado de las investigaciones practicadas en el campo del financiamiento habitacional en los países en desarrollo.

2. Marco institucional del desarrollo de la vivienda en América Latina y el Caribe. Este tópico está muy bien planteado en un trabajo de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), publicado en diciembre de 1984, que tuvo por objeto efectuar un acopio y análisis comparativo de los sistemas institucionales que sobre esta materia se encuentran vigentes, en cada uno de los países latinoamericanos. Asimismo, el documento hace referencia a las disposiciones legales y estatutarias que norman el financiamiento de las instituciones que participan en el desarrollo y el financiamiento del sector vivienda de los países de la región.

3. Evaluación de la política aplicada en Chile: Recientemente hecha por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) y que aparece en un trabajo presentado en octubre de 1986, que es de gran interés porque contiene proposiciones generales y específicas para lograr un mejor uso de los fondos destinados a la vivienda.

4. Bibliografía: Que presenta las publicaciones referentes al tema.

1. Financiamiento de la vivienda en los países

a) Problema del financiamiento de la vivienda

Hay más de una manera de ver el financiamiento de la vivienda y, de acuerdo con el punto de vista elegido, se dan respuestas muy diferentes a la interrogante sobre cuál es el problema de esta materia.

Desde el punto de vista de una unidad familiar, el problema radica en la posibilidad de obtener un préstamo en condiciones que estén a su alcance.

Para los funcionarios del Ministerio de la Vivienda, la dificultad está en la falta de recursos para llevar a cabo programas de vivienda social.

Desde la perspectiva de los Ministerios de Hacienda y los bancos centrales, el problema consiste en evitar la inestabilidad económica y mantener la confianza en el sistema financiero.

Los organismos de planificación nacional están interesados en la contribución que el financiamiento de la vivienda puede efectuar a la movilización de recursos y su eficaz utilización.

Para el gerente de un banco el problema consiste en cómo ampliar el alcance de los servicios financieros y al mismo tiempo mantener una institución viable.

Para un analista de mercado de capitales, tiene que ver con la aceptación de depósitos a corto plazo y la concesión de préstamos a largo plazo en un ambiente inflacionario.

En los organismos internacionales que tienen el mandato de otorgar préstamos que lleguen al 50% más bajo de la escala de distribución de ingresos familiares, el problema consiste en preparar programas financieros sostenibles con destino a la vivienda de los grupos de bajos ingresos.

Para analizar cómo se relacionan estas diversas definiciones, es necesario considerar las instituciones de financiamiento de la vivienda en su función de intermediarios financieros.

El hecho de centrar la atención en las instituciones financieras tiene repercusiones inmediatas.

En primer lugar como su nombre lo indica, los intermediarios financieros constituyen el punto de contacto entre el mercado de la vivienda por una parte y los mercados de capitales por la otra.

Esto no es tan simple como puede parecer a primera vista, si se considera que uno de los problemas recurrentes de los debates de la política de gobierno y por consiguiente de las actividades programáticas, es que a menudo se pasen por alto las condiciones en uno u otro de estos dos mercados.

La mayoría de los exámenes del sector de la vivienda en los países en desarrollo se preocupan básicamente del desequilibrio entre el aumento del número de hogares y el número y tipo de unidades habitacionales que se producen anualmente.

El examen de los problemas financieros se centra en la capacidad económica y las dificultades que enfrentan las familias para lograr la propiedad de sus viviendas.

Se tiende a omitir los problemas institucionales en lo referente al suministro de servicios financieros y las restricciones que determinan el nivel de desarrollo de los mercados nacionales de capital en el tipo de financiamiento institucional que pueden obtenerse.

Por otro lado, desde una perspectiva política, los gobiernos de los países en desarrollo tienen dos responsabilidades distintas:

- La primera es la responsabilidad reguladora de fomentar el desarrollo de las instituciones habitacionales viables y de mantener la confianza en el sistema bancario.
- La segunda, es satisfacer adecuadamente las necesidades de la vasta mayoría de las familias de bajos ingresos y en particular encontrar medios de financiar sus necesidades habitacionales.

La preocupación exclusiva en los beneficiarios de las unidades familiares deja muchas veces sin tocar la cuestión de las limitaciones con que tropiezan las instituciones financieras, que podrían explicar el porqué los prestamistas en la esfera de la vivienda no están proporcionando los tipos de préstamos que los formuladores de políticas indican que deberían suministrar.

En síntesis podemos decir que el problema del financiamiento de la vivienda se podría definir como la necesidad de conciliar tres objetivos parcialmente opuestos:

- La capacidad financiera de las familias
- La viabilidad de las instituciones financieras y
- La movilización de recursos para la ampliación del sector y de la economía nacional.

b) Contexto actual del desarrollo del financiamiento de la vivienda

Todos los países y en especial los países en desarrollo atraviesan por condiciones económicas extremadamente difíciles debido a la gran crisis económica mundial experimentada en los últimos años.

Por ello, ante escasos recursos de capital reviste importancia el disponer de estrategias eficaces de inversión y un marco práctico para lograr progreso interno.

La eficiente planificación y las reformas institucionales tendientes a utilizar los recursos internos más eficazmente son importantes para el sector vivienda que a menudo debe competir con otros sectores como la agricultura y la industria que reciben mayor prioridad de los gobiernos.

Ahora bien, se puede prever que a pesar de un ambiente económico más difícil, la población urbana de los países en desarrollo continuaría aumentando a tasas muy altas en los próximos 20 años.

Debido a que gran parte de las actividades económicas más dinámicas tienen lugar en las ciudades, es necesario un ambiente urbano eficiente para mejorar la posición competitiva internacional de un país y también su economía interna.

Como parte de un funcionamiento más eficaz del desarrollo urbano, es importante que se establezca un sistema fuerte y flexible de financiamiento de la vivienda que sea capaz de satisfacer las crecientes necesidades de la economía urbana por varias razones coincidentes:

- i) Las inversiones en vivienda están directamente relacionadas con las inversiones en infraestructura urbana, la eficiencia interna y la productividad de las ciudades.
- ii) En la mayoría de los países en desarrollo, una proporción muy elevada de las inversiones en vivienda se realiza gracias a la iniciativa privada sin el apoyo de instituciones financieras eficaces y activas.
- iii) La satisfacción de las necesidades habitacionales de una amplia fuerza laboral de bajos ingresos requiere de esfuerzos sostenidos e instituciones sólidas.
- iv) La naturaleza fragmentada de los servicios de financiamiento de la vivienda que se puede obtener en el sector no estructurado y el limitado alcance y eficacia de las actuales instituciones financieras reguladas vuelven a la movilización del ahorro interno de la mayor parte del sector de la economía constituido por los hogares.
- v) Para mejorar el potencial de las instituciones de financiamiento de la vivienda, los países en desarrollo requieren tener una comprensión más clara de las diversas alternativas a que tienen acceso tanto en términos de instituciones viables como de eficaces innovaciones técnicas.

Sus planes de desarrollo en cuanto a un sistema de financiamiento de la vivienda no puede prescindir de las limitaciones que afecten a todo el sistema financiero o de las relacionadas con el funcionamiento del mercado habitacional.

Las condiciones habitacionales en los países en desarrollo son muy deficientes debido a que los ingresos familiares son bajos y el crecimiento demográfico muy rápido, en especial en las grandes ciudades donde son corrientes las tasas de crecimiento anual de la población entre 6% y 9%.

Por otro lado, en general las inversiones en el sector habitacional son de gran envergadura y varían entre 15% y 25% de la inversión total anual.

Por contraste, la proporción del financiamiento institucional en esas inversiones, es decir, el nivel de intermediación financiera es sorprendentemente baja.

c) Economía urbana y el financiamiento de la vivienda

Antes de analizar el desarrollo de las instituciones financieras de la vivienda es útil examinar la función de la economía urbana y estudiar el lugar que ocupa el sector habitacional y el financiamiento de la vivienda.

La economía urbana es una parte fundamental de la economía nacional, las actividades económicas más importantes tienen lugar en los centros urbanos. Las innovaciones están definidas y las corrientes de bienes y servicios circulan a través de la red de ciudades, por consiguiente es vital para la posición competitiva de un país.

La economía de una ciudad dada puede considerarse dividida en dos componentes principales: su base económica (empresas comerciales que generan ingresos para los habitantes de la ciudad) y el sector vivienda (empresas de

construcción y servicios que proporcionan la infraestructura a las empresas comerciales y la vivienda y servicios que requieren los habitantes urbanos).

El financiamiento de la vivienda se relaciona directamente con el sector habitacional e indirectamente con el suministro de la infraestructura complementaria de la comunidad y de toda la ciudad que cada familia no puede proporcionarse a sí misma.

Pero la función del sistema de financiamiento habitacional no se detiene en el suministro de vivienda, ya que es muy importante para la movilización del ahorro nacional.

En la mayoría de los países en desarrollo, las unidades familiares proporcionan entre el 40% y 60% de este ahorro y el costo proviene de empresas y del sector público. Siendo la vivienda una de las primeras prioridades de las unidades familiares y la razón principal del ahorro, el sector de financiamiento habitacional debe desempeñar una función fundamental en la movilización de recursos familiares.

Los sistemas de financiamiento de la vivienda en los países en desarrollo son en general muy deficientes en los servicios que prestan.

Como bancos deben cumplir tres funciones principales orientadas a la inversión en el sector de la vivienda:

- i) Mejorar la disciplina financiera en el sector y utilizar más eficazmente los recursos.
 - ii) Estimular la tecnología eficiente y la planificación apropiada, facilitando recursos a los proveedores.
 - iii) Movilizar el ahorro familiar en forma financiera.
- d) Dinámica de los mercados de la vivienda en los países en desarrollo y la contribución de las instituciones financieras

Siendo la vivienda uno de los principales sectores de la economía los problemas específicos de su financiamiento no pueden comprenderse sin primero examinar lo que se ha aprendido sobre los mercados habitacionales en los países en desarrollo.

Por eso en un análisis debe plantearse tres preguntas:

- i) ¿Cuál es la estructura típica de los mercados de la vivienda en los países en desarrollo?
- ii) ¿Cuánto sabemos acerca de las inversiones progresivas en vivienda en el sector no estructurado?
- iii) ¿Cuáles son las repercusiones de la dinámica observada en los mercados de la vivienda de los países en desarrollo, en especial en lo referente al financiamiento de la vivienda para los hogares de bajos ingresos, que constituye el sector prioritario de las políticas estatales?

En respuesta a la primera pregunta se puede decir que en general la dinámica del sector habitacional en los países en desarrollo conduce a un mercado de tres niveles:

- Unidades familiares de altos ingresos que pueden pagar sus viviendas de alta calidad, ya sea con sus propios recursos o acudiendo a instituciones financieras.
- Unidades familiares de ingresos medios que son los principales usuarios de las instituciones financieras especializadas en financiamiento de vivienda.
- Unidades familiares, numéricamente mayor, de ingresos bajos que no pueden financiar su vivienda y que muchas veces constituye un sector informal.

En cuanto a la segunda pregunta referente a las inversiones progresivas en vivienda se puede decir que, en los últimos diez años se ha progresado enormemente en la comprensión de la dinámica de los mercados informales de la vivienda.

Estas inversiones pueden definirse como un método de construcción o mejoramiento de vivienda que se caracteriza por la construcción por etapas. Es una modalidad de inversión en que un contratista construye las fundaciones y parte de la casa en un período relativamente breve y a continuación la familia la termina gradualmente.

En cuanto a la 3a. pregunta relativa a las repercusiones de la estructura de los mercados de los países en desarrollo en el financiamiento de la vivienda, el Estudio del Banco Mundial concluye que una pequeña proporción de nuevas inversiones en vivienda se beneficia de financiamiento institucional y el análisis de la construcción por etapas clarifica por qué sucede esto. No son en la mayoría sujetos de crédito. Se plantea el interrogante si las instituciones financieras se necesitan realmente y cuáles son las orientaciones para el establecimiento de una institución financiera de vivienda para este sector.

Sin embargo, los problemas de financiar la vivienda de bajos ingresos son una de las grandes preocupaciones del gobierno y la orientación de la mayoría de los organismos internacionales respecto a la inversión en vivienda puede reunirse en los siguientes puntos:

- i) Mejorar considerablemente la situación de la vivienda de los grupos de bajos ingresos.
- ii) Proporcionar normas de construcción e infraestructura que estén a su alcance.
- iii) Asegurar la viabilidad financiera de la institución que participa en el sector y la posibilidad de repetir la operación.
- iv) Mejorar la recuperación de los costos a fin de eliminar o al menos reducir apreciablemente la necesidad de situaciones con cargo a fondos públicos.
- v) Elevar al máximo la contribución de las inversiones urbanas a la economía local y nacional.
- vi) Mejorar la movilización interna de los recursos destinados al sector.

Aquí hay sin duda un papel importante que deben desarrollar las instituciones financieras y donde queda mucho por hacer.

e) Instituciones de financiamiento de la vivienda y los mercados de capitales

El examen del aspecto del mercado de los intermediarios del financiamiento ha demostrado que las políticas orientadas al financiamiento de este sector deben tratar los siguientes problemas:

- Uno es ampliar el alcance de las instituciones financieras hacia el extremo superior del sector no estructurado.
- El otro, ubicar los recursos para proporcionar a los grupos de ingresos bajos los servicios básicos que necesitan y que las políticas estatales han determinado que deben tener.
- También es necesario el suministro de viviendas y hay que considerar las restricciones reglamentarias y de ingresos que operen en el mercado habitacional.
- Otro elemento importante a considerar es el grado de limitación de los mercados de capital que contribuye a que el financiamiento institucional sea una proporción tan pequeña de las inversiones totales en vivienda en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

El nivel de desarrollo económico y el suministro de recursos

El conjunto de recursos financieros disponibles en los mercados internacionales es limitado y desde el punto de vista de los Ministerios de Hacienda el otorgar más recursos a la vivienda significa asignar menos recursos a algún otro sector. De ahí, la importancia que tiene el desarrollo de los mercados de capital.

Para caracterizar el nivel de desarrollo financiero de diversas economías, los economistas a menudo se refieren a su "intensificación financiera" y al grado de "represión financiera".

La primera refleja el grado de evolución del sector financiero y cómo se prevé que aumentará con el nivel de ingresos. Muestra hasta qué punto un país ha progresado desde el trueque hasta la utilización de una amplia gama de instrumentos financieros.

La represión financiera se refiere a la incapacidad de servicios financieros para aumentar con la misma rapidez que podría preverse en vista del crecimiento de la economía.

En consecuencia, se observa que el grado de intensificación financiera de una economía será el primer indicador del grado de evolución del sistema de financiamiento de vivienda y de la medida en que sería posible efectuar mejoramiento sin que se requieran cambios importantes en otras partes del sistema.

La movilización de recursos y las restricciones en el financiamiento de la vivienda

Existen básicamente seis maneras de movilizar recursos en una economía:

- i) El ahorro del sector público a través de los impuestos y un saldo positivo en cuentas corrientes del gobierno.
- ii) El ahorro de las empresas del sector público.
- iii) El financiamiento mediante la inflación.
- iv) El ahorro ganado del sector empresarial.
- v) El ahorro ganado del sector no empresarial que incluye el ahorro personal.
- vi) Los préstamos externos.

El nivel de ahorro interno global y los métodos elegidos para movilizar recursos constituyen restricciones macroeconómicas de importancia para el posible crecimiento de las instituciones de financiamiento de vivienda.

Otra restricción del sector vivienda es la percepción de que la vivienda es un artículo de consumo y por ende el costo de oportunidad del capital y la tasa de rentabilidad de otro tipo de activador es más alta.

Especialmente importante es obtener recursos de ahorro personal a través de la creación de instituciones financieras adecuadas

La posibilidad de movilizar el ahorro personal a través de un sistema estructurado de financiamiento de vivienda depende:

- Del nivel de ingreso per cápita de un país: En el caso específico de los hogares de bajos ingresos, el número que podría ser atendido a través de las instituciones financieras, es pequeño por tres razones básicas:
 - Sus ingresos son muy irregulares
 - No tienen capacidad de ahorro - ahorro negativo
 - El costo de transacción que significa operar con las instituciones financieras es muy alto.
- La oportunidad de ser propietario y la reacción frente al ahorro: Se ha confirmado que la propiedad de la vivienda es un aliciente poderoso para ahorrar incluso en las familias muy pobres.
- Las condiciones de empleo y la estabilidad del ingreso familiar: Muchas veces las instituciones financieras no se interesan por los trabajadores independientes; sin embargo, éstos pueden tener una buena capacidad de ahorro.

f) Establecimiento y fomento de un sistema de financiamiento de la vivienda

El financiamiento de la vivienda en comparación con otros sectores:

Se enfrenta a los siguientes problemas específicos vinculado a la naturaleza de sus operaciones:

- i) Debe tratar con las unidades familiares en los aspectos relacionados con los préstamos y también con los depósitos, lo cual conduce a riesgos considerables y elevados costos de transacción en comparación con el rol de los préstamos que están en juego.
- ii) Estructura de préstamos presenta problemas de intermediación con préstamos de largo plazo con fondos obtenidos generalmente por corto plazo.
- iii) Son extremadamente sensibles los ambientes inflacionarios y deben financiar con éxito en una amplia variedad de condiciones económicas y monetarias.
- iv) Dada la naturaleza a largo plazo de sus operaciones, la confianza pública de las instituciones financieras se relaciona estrechamente con un nivel de capitalización y su eficacia en la recuperación de los préstamos.
- v) Los préstamos financieros, una inversión fija a muy largo plazo que produce una corriente de servicios a través de varios decenios lo que requiere una gran especialización en los prestamistas.

- Funciones del sistema de financiamiento de la vivienda

Existe en los países en desarrollo una gran variedad de sistemas de financiamiento para la vivienda pero no se ha avanzado lo suficiente. El sistema debe propender a:

- i) Movilizar el ahorro familiar a los mercados de préstamos hipotecarios y de mejoramiento de la vivienda.
- ii) Proporcionar el máximo de incentivo para aumentar el volumen de ahorro financiero en la economía.
- iii) Asignar los fondos prestables entre las unidades familiares.
- iv) Establecer controles de política con respecto a la asignación de recursos entre sector urbano y otros sectores de la economía.
- v) Orientar la demanda de viviendas y servicios comunitarios hacia recursos no utilizados o que se emplean ineficientemente.
- vi) Estimular métodos eficientes de planificación y construcción de zonas habitacionales que podrían requerir cuantiosas inversiones de monto global.
- vii) Mejorar la evolución financiera y comercial de los proyectos.
- viii) Ampliar los servicios financieros para abarcar todos los segmentos de la población, en especial a las familias que trabajen por cuenta propia y de ingresos bajos.
- ix) Reasignar fondos de sectores relativamente superavitarios a otros relativamente deficitarios y
- x) Encauzar la corriente de recursos internos y externos a las zonas prioritarias.

g) Visión consolidada de los problemas y políticas del financiamiento de la vivienda

Una parte muy importante del trabajo del Banco Mundial antes referido es un capítulo que comprende una visión de los problemas principales que tiene el financiamiento de la vivienda en los distintos países en desarrollo, éstos son:

- Principales problemas de los planes voluntarios
- Inflación e indexación
- Planes de ahorro contractual
- Depósitos de instituciones y empresas
- Establecimiento de sucursales y la calidad de los servicios
- Planes de ahorro obligatorio
- Transferencias gubernamentales destinadas a la vivienda
- Utilización de fondos.

h) Factores fundamentales para el crecimiento de los sistemas de financiamiento de la vivienda

i) El ambiente de políticas y la función reguladora de los gobiernos

Es el factor más importante en el crecimiento de un sistema de financiamiento de la vivienda, ya que, influye de tres maneras:

- Siendo favorable al desarrollo financiero
- Apoyando los objetivos habitacionales y
- Proporcionando medidas compatibles y coherentes en apoyo al sector habitacional.

ii) El nivel de ingresos y las oportunidades de desarrollo

Es evidente que en países de bajos ingresos el nivel de demanda de servicios financieros no es muy alto y la demanda efectiva de vivienda no es vigorosa. Esto explica la importancia que tiene la acción del Estado en fomentar la creación de instituciones financieras para estos fines y ampliar los servicios financieros y el mercado de capital.

iii) Fomento de las instituciones apropiadas

Se puede distinguir tres niveles de problemas al diseñar instituciones adecuadas:

- 1º Necesidad de contar con intermediarios financieros apropiados en el contexto de la intensificación financiera y la diferenciación de funciones financieras que se cumplen por tipo de actividades y prestatarios en la medida que lo permite el crecimiento del mercado financiero.
- 2º Es importante especialmente para el sector público, la elección de los instrumentos públicos utilizados en las políticas de viviendas de los grupos de bajos ingresos.

3º El tercer grupo de problemas se relaciona con las funciones que deben cumplir las instituciones financieras del sector público en especial la de los instrumentos piramidales.

iv) El carácter específico de las necesidades de vivienda de los grupos de bajos ingresos

Es necesario clarificar las políticas y evitar confusiones entre política hacia la vivienda y su financiamiento y las actividades del sector público con respecto a la vivienda.

La intensificación de los servicios financieros requiere coordinar políticas para eliminar restricciones no financieras al suministro de viviendas (títulos de tierra, códigos de construcción) y también mejores servicios financieros (seguros hipotecarios, préstamos hipotecarios, préstamos a constructores, etc.).

El estudio del Banco Mundial concluye que si se da más énfasis a la movilización de recursos y no a la producción de viviendas solamente, parece conveniente separar la función financiera de la función de construcción, toda vez que los tipos de servicios proporcionados son marcadamente diferentes.

La función de la preparación de los préstamos se fortalecerá considerablemente si los posibles propietarios ya son conocidos como ahorradores regulares.

La separación de la etapa de financiamiento de la construcción hará más fácil que las unidades familiares puedan elegir sus viviendas en lugar de enfrentarse al monopolio de hecho de una empresa constructora del sector público.

2. Marco institucional del desarrollo y financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe

a) Objetivo y alcance

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) encargó, a través del Comité Técnico en materia de construcción y financiamiento de la vivienda, una investigación sobre el marco institucional del desarrollo y financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe que fue terminado en enero de 1985.

El estudio tuvo por objeto efectuar un acopio y análisis comparativo con la más amplia información y documentación de los sistemas institucionales que sobre esta materia se encuentran vigentes en los países del continente.

Asimismo, el documento hace referencia a las disposiciones legales y estatutarias que norman el funcionamiento de las instituciones que participan en el desarrollo y el financiamiento del sector de la vivienda de los países de la región.

Esto sin duda es una contribución para delinear la acción que le corresponde a la banca latinoamericana que sirve a dicho sector.

b) Principales conclusiones

- i) Un primer resultado que se deriva del estudio sobre el marco institucional del desarrollo y financiamiento de la vivienda en América Latina es que, en general, no existe explícitamente en los cuerpos legales vigentes en los diversos países de América Latina y el Caribe, una definición legal de lo que se entiende por sistema nacional del financiamiento de la vivienda. Sin embargo, en todos los países se ha podido verificar la existencia de sistemas institucionales formalmente creados a los efectos de llevar adelante tareas que contribuyan al desarrollo y financiamiento del sector de la vivienda. En algunos casos, paralelamente coexisten sistemas institucionales informales que desempeñan también un importante papel, como sucede, por ejemplo, en Guatemala.
- ii) Asimismo, en la tarea de desarrollar y financiar el sector de la vivienda en los diversos países de la región, predomina la utilización de recursos y esfuerzos nacionales, tanto públicos como privados. La presencia de los primeros tiene lugar no sólo en términos de dirección política y técnica a través de ministerios, bancos centrales, juntas nacionales, entre otros tipos de organizaciones sino también en términos de asistencia financiera por intermedio de bancos especializados en el sector de la vivienda y otras entidades financieras. Por su parte, la presencia de los esfuerzos y recursos privados se concreta a través del apoyo de índole financiero que efectúan bancos y otras entidades financieras, asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, cooperativas de vivienda, entre otras instituciones.
- iii) Las instituciones involucradas en el financiamiento de la vivienda participan a través de diversas modalidades en el proceso de movilización interna de ahorros, que pueden clasificarse en dos grandes rubros: el ahorro voluntario y el ahorro compulsivo. En lo que respecta al ahorro voluntario, se ha advertido una gran flexibilidad en las leyes nacionales y en las normas estatutarias para permitir la utilización de una amplia variedad de instrumentos de captación de recursos en los mercados domésticos de capital. Cabe anotar, sin embargo, que muchos de ellos no son utilizados y, en otros casos, su utilización no es muy exitosa debido a que no ofrecen condiciones competitivas en términos de liquidez y rentabilidad. En este contexto, resulta un elemento muy importante el desarrollo de los mercados secundarios de hipotecas. Asimismo, en algunos países se han emprendido prácticas de indexación con el propósito de hacer competitivos en términos de rentabilidad a los títulos y valores hipotecarios (P.E., Brasil, Colombia, Chile y Uruguay).
- iv) En lo que se refiere al ahorro compulsivo, éste se realiza con fines de dotar de una adecuada base de recursos a los instrumentos y/o instituciones encargados de llevar a cabo la construcción y adjudicación de viviendas de interés social. En tal sentido, esta forma de ahorro está vigente en aquellos países que cuentan con programas de desarrollo de vivienda a bajo costo y para grupos poblacionales de bajos ingresos. De otro lado, el ahorro compulsivo se

- da no sólo en los ámbitos nacionales sino también en ámbitos más reducidos que comprenden un determinado segmento de trabajadores.
- v) En lo atinente a la utilización de recursos financieros de origen externo para el financiamiento del sector de la vivienda se aprecia en algunos países de la región, como por ejemplo, en Argentina, Barbados, Costa Rica y Honduras, entre otros, que los recursos son canalizados por lo general a través de instituciones de carácter público siendo éstos, en la generalidad de países, entidades rectoras de los respectivos sistemas financieros para el desarrollo del sector de la vivienda.
 - vi) En lo relacionado con la colocación de recursos, los préstamos que conceden las instituciones que atienden el sector de la vivienda suelen categorizarse según el destino de los préstamos y según el beneficiario de los mismos. En cuanto al destino de los préstamos, éstos no sólo se conceden para construcción y adquisición de viviendas nuevas sino también para adquisición de viviendas usadas y para el mejoramiento de las ya existentes. En lo que respecta al beneficiario de los préstamos, en algunos casos se contempla la diferenciación en las condiciones de los mismos según cual sea el estrato de ingresos al que pertenece el beneficiario.
 - vii) El tipo de entidades es naturalmente un factor determinante para establecer algunas de las características más importantes de las modalidades de colocación de recursos. Así, por ejemplo, si se trata de una institución que actúa como "Banco de segundo piso", como es el caso del Banco Nacional de Habitación y varias entidades rectoras de sus respectivos sistemas nacionales de ahorro y préstamo, sus prestatarios son otros segmentos del sistema financiero para la vivienda. Hay casos, sin embargo, en que incluso las entidades rectoras de sus sistemas financieros atienden directamente a los beneficiarios finales (P.E., Banco de la Vivienda del Perú). De otra parte, en el caso de las asociaciones de ahorro y préstamo y, en mucho mayor medida, las cooperativas de vivienda, cuentan con ámbitos más restringidos de beneficiarios finales potenciales. Asimismo, como una modalidad peculiar se pueden citar los préstamos a contratistas encargados de la construcción de vivienda; en otras palabras, la canalización de recursos a entidades no financieras. Esta modalidad ha probado su utilidad, por ejemplo, en el caso de México.
 - viii) Los términos de financiamiento también varían enormemente de país a país, y de institución a institución. Un elemento generalizadamente común es la exigencia de garantías hipotecarias. Los plazos son, por lo general, prolongados, sobre todo tratándose de construcción y/o adquisición de viviendas nuevas. Cabe anotar, sin embargo, que muchas entidades han encontrado dificultades en la colocación de recursos a largo plazo en la medida que los plazos pactados en sus operaciones de captación se reducían (véase, por ejemplo, la experiencia de Chile). La dispersión en materia de tasas de interés es mucho más amplia, incluso a nivel de un mismo país, y no suelen concederse en préstamos en términos concesionales a menos que se trate de los programas de vivienda de interés social.
 - ix) Un elemento que tiende a hacerse presente generalizadamente en los países, es el afán de dotar de viviendas adecuadas a los sectores poblacionales de bajos recursos, mediante algún instrumento y/o institución especializada que se caracteriza por fomentar la

construcción y adjudicación de viviendas de interés social. Como ejemplos pueden citarse, entre otros, los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Chile.

- x) Otro elemento que se ha podido identificar de manera generalizada, es la vigencia de un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda que actúa paralelamente a diversos segmentos del sistema conformado por entidades bancarias y otras entidades financieras. Más aún, se ha observado que aquel suele ser centralmente dirigido por una entidad de carácter público y conformado por entidades de carácter privado. Tal es el caso de Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.
- xi) No obstante la identificación de algunos elementos comunes, se advierte que los sistemas nacionales concebidos para el desarrollo y financiamiento de la vivienda varían de país a país. Así, mientras que en algunos existen un reducido número de entidades, se identifican claramente los organismos rectores sea de los aspectos políticos, técnicos o financieros; en otros casos, el respectivo sistema se encuentra sumamente atomizado y cuenta con una gran diversidad de instituciones que atienden el sector de la vivienda, muchas de ellas de manera no especializada. En consecuencia, corresponde resumir brevemente la composición institucional de los respectivos sistemas nacionales materia de este estudio.
- xii) En la Argentina está dispuesto que la política nacional de vivienda sea puesta en marcha a través de la acción conjunta y coordinada de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), los institutos de vivienda y las municipalidades. Desde el punto de vista financiero, dicha política es fundamentalmente respaldada por la acción del BHN y del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Este último destinado a financiar la construcción de viviendas económicas. Los bancos de desarrollo provincial también contribuyen al financiamiento del sector de la vivienda dentro de su perspectiva de acción multisectorial.
- xiii) En el Brasil, el organismo rector es el Banco Nacional da Habitação (BNH), recientemente integrado en sus funciones financieras a la Caixa Econômica Federal (CEF) que actúa como un banco de segunda línea y dirige los sistemas que le son conexos, tales como las instituciones del sistema financiero que colocan los recursos del BNH directamente a los beneficiarios finales, el sistema financiero de saneamiento, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) y el sistema brasileño de ahorro y préstamo.
- xiv) En Costa Rica, el desarrollo y financiamiento de la vivienda es atendido fundamentalmente por diversas instituciones no especializadas del sistema bancario nacionalizado, y por un sistema nacional de ahorro y préstamo constituido por la Caja Central del Sistema Costarricense de Ahorro y Préstamo (DECAP) y seis asociaciones de ahorro y préstamo de propiedad privada. Complementariamente actúan otras instituciones, públicas o mixtas, cuya actividad no sólo es financiera pero su contribución es marginal.
- xv) En el Salvador, el financiamiento de la construcción de viviendas es responsabilidad del sistema nacional de ahorro y préstamo y de algunas instituciones públicas especializadas, y no del sistema bancario. El sistema de ahorro y préstamo está constituido por la Financiera

Nacional de la Vivienda, que lo dirige, y por las asociaciones de ahorro y préstamo. Existen instituciones públicas especializadas creadas para atender específicamente el financiamiento de viviendas, especialmente de tipo de interés social y para sectores poblacionales de bajos ingresos.

- xvi) En México, el sistema financiero habitacional está conformado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) que actúa como instrumento financiero para la política de obras públicas del gobierno y, más específicamente, para el sector de la vivienda, a través de la administración de fideicomisos, tales como el Fondo de Habitaciones Populares, el Fondo para Préstamos de Contratistas de Obras Públicas, el Fondo para Cooperación en Obras de Servicio Público Municipales y el Fondo de Inversiones Financieras de Agua Potable y Alcantarillado. Asimismo, dicho sistema está integrado por los mecanismos financieros que atienden la demanda de vivienda social, como por ejemplo el Fondo Nacional de la Vivienda Administrado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); y, por los intermediarios financieros autorizados a operar en el sector, tales como las sociedades financieras de crédito hipotecario y Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA).
- xvii) En el Perú, el sistema nacional para el desarrollo y el financiamiento de la vivienda está política y técnicamente dirigido por el Ministerio de Vivienda y Construcción, mientras que el financiamiento es dirigido centralmente por el Banco de la Vivienda del Perú. Existen, además, diversas instituciones estatales que desarrollan actividades conexas y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), mecanismo financiero para la construcción de viviendas de interés social. Asimismo, participan en la tarea de financiar el sector de la vivienda, el Banco Central Hipotecario del Perú, las mutuales de vivienda, los bancos privados de fomento, las cooperativas de vivienda, entre otras instituciones, destacando entre éstas el Banco de Materiales.
- xviii) En lo que respecta al marco institucional del financiamiento de alcances regional y subregional del sector de la vivienda en América Latina y el Caribe, se ha podido constatar que solamente el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con un Programa Habitacional diseñado especialmente para atender las necesidades del desarrollo y financiamiento de la vivienda de sus países miembros, que contempla entre sus diversas actividades el financiamiento de la construcción de viviendas y otras soluciones habitacionales, así como la promoción de todo mecanismo e instrumento institucional, financiero o de política que coadyuve al desarrollo del sector de la vivienda en Centroamérica.
- xix) Para ello, cuenta con una diversidad de recursos, sean propios, fondos públicos (nacionales y extranjeros), recursos comerciales del exterior, fideicomisos, emisión y venta de títulos-valores, entre otros. Una característica saltante de la política de préstamos contemplada en el Programa Habitacional del BCIE es que permite el acceso de estratos familiares con diferentes niveles de ingresos. Debe destacarse que los recursos colocados por el BCIE a través de su Programa Habitacional constituyen el segundo rubro más importante dentro del total de colocaciones del Banco. Además, este mecanismo ha permitido un importante flujo de recursos hacia las entidades

nacionales vinculadas al sistema financiero para la vivienda en los países de Centroamérica.

- xxx) Por último, en lo atinente a los demás organismos financieros de carácter internacional, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) provee a sus países miembros en desarrollo recursos para el financiamiento de proyectos del sector de la vivienda, mas éstos constituyen en la actualidad la proporción más pequeña de los recursos del programa de inversión del Banco, resultado que contrasta notablemente al observado en el BCIE. Por su parte, tanto el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), no cuentan con programas específicos dirigidos a atender los sectores de vivienda de sus países miembros en desarrollo; sin embargo, ambas entidades canalizan recursos para el sector de la vivienda a través de algunos proyectos de desarrollo urbano. Finalmente, ni la Corporación Andina de Fomento (CAF) ni el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenta del Plata (FONPLATA) cuentan dentro de sus respectivos convenios constitutivos con disposiciones dirigidas a establecer programas específicos de apoyo para los sectores de la vivienda de los países a los cuales atienden.

3. Evaluación de la política habitacional aplicada en Chile

Recientemente el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) ha realizado trabajos muy interesantes sobre los resultados y la evaluación de la política aplicada. Entre ellos está uno aparecido en octubre de este año titulado "Estudio de racionalización de procedimientos administrativos de los programas habitacionales del sector vivienda y urbanismo", en el cual, después de evaluar su tarea en los años 1983-1984 y 1985 se analizan sus deficiencias y se hacen proposiciones concretas.

a) Proposiciones generales

En términos generales se detectó que el tratamiento efectuado a la fecha está exento de un tratamiento de difusión comunicacional, bajo un esquema general del proceso. Asimismo, se puede señalar que no ha habido un tratamiento en los mensajes que refleje conocimiento del o los grupos a los cuales está dirigido el mensaje. Por esta razón se ha dificultado el proceso de identificación del público con las compañías emitidas.

Dentro de este estudio, y considerando el tema que ha tocado exponer, es muy interesante la parte que se refiere a los créditos hipotecarios para las personas de bajos ingresos, donde sin duda hay posibilidades de mejorar. Asimismo, es de gran ayuda para el financiamiento de vivienda las propuestas relativas a la automatización de procedimientos, estandarización de documentos y delegación de funciones y reubicación física de oficinas.

b) Proposiciones específicas

En cuanto a este tipo de proposiciones, creo que sería muy interesante que éstas fueran llevadas a la práctica y que fueran conocidas por los profesionales y funcionarios que participen en esta área.

Creo, asimismo, que el trabajo mencionado es realmente un aporte para mejorar las experiencias de otros países, ya que, más o menos las realidades de cada uno de ellos son parecidas a la nuestra.

4. Notas bibliográficas

La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo: Cuaderno de Ahorro y Préstamo N° 101 de Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, marzo de 1985.

Un estudio comparativo de los sistemas de financiamiento habitacional en el mundo en desarrollo e industrializado: Cuaderno de Ahorro y Préstamo N° 107 de Unión Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, octubre de 1985.

Diagnóstico habitacional Joan Mac Donald, agosto de 1986. Documento de trabajo N° 13/86, versión preliminar.

El marco institucional del desarrollo y el financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe. ALIDE, diciembre de 1984.

Alternativas de Sistemas Habitacionales. Estudio del Convenio MINVU-BIRF, agosto de 1986.

Investigación y Racionalización de Procedimientos Administrativos de los Programas Habitacionales. MINVU, octubre de 1986.

Promotion of non-conventional approaches to housing finance for low-income groups UNCHS-HABITAT. Nairobi, 1984.

Community-based finance institutions UNCHS-HABITAT. Nairobi, Kenia, 1984.

Housing finance for low income groups with special reference to developing countries: N.O. Jorgensen. University of Nairobi.

Problemas de vivienda de interés social: Unión Panamericana, Washington D.C., 1954.

HABITAT POPULAR - OLAVI - Financiamiento no convencional para familias de bajos ingresos, NU, 1978.

Estudio Económico de América Latina - El Caribe 1984: La evolución de la economía de América Latina en 1984. LC/L.330, enero de 1986.

Notas

1/ Baily, A., 1979, La percepción del espacio urbano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. pp. 113/114. Rapoport, A., 1978, Aspectos humanos de la forma urbana, Gili, Barcelona. p. 73.

2/ Carter, D., 1977, The Psychology of Place. The Architectural Press. p. 1.

3/ Baily, A., 1979, op. cit., refiriéndose a Norcliffe en Territorial Influence in Urban Political Space, The Canadian Geographer, 4 (1974).

4/ Organización no gubernamental de apoyo a organizaciones comunitarias para la construcción del hábitat.

5/ Vivienda de madera sin acabados ni instalaciones, y supuestamente para uso provisional.

6/ Enero de 1987: 1 unidad de fomento (UF) = pesos Chile 3 340, 1 dólar = pesos Chile 206.