

Vivienda Social: Opciones para las familias y hogares mas pobres

Edwin Haramoto ¹

El artículo plantea en su primera parte que la opción habitacional para los pobres es cada vez más restringida en Chile, especialmente en la Región Metropolitana, y que se necesita abordar dicho problema mediante nuevos enfoques y propuestas en un marco mayor e integrativo de planteamientos sociales y culturales, urbanos-rurales, de gestión financiera y administrativa. La propuesta de la segunda parte se inscribe dentro de un enfoque integral de la extrema pobreza, no atendiendo únicamente al problema de carencia habitacional, sino apuntando, también, a generar condiciones que permitan la incorporación e integración de las familias carenciadas a la sociedad. Para ello la propuesta implica una gestión de carácter local en donde los municipios son los principales impulsores de la movilidad social, considerando que, junto con la provisión de viviendas y ambientes de calidad física y estética, exista una intervención de personal municipal para contribuir al logro de las condiciones anteriormente señaladas. La opción habitacional que se expone en una versión preliminar que ha surgido, primero, de la discusión interna del Instituto de la Vivienda para la formulación de un marco de referencia; y segundo, como una propuesta personal, que ha sido experimentada en la docencia de Taller de segundo año en nuestra Escuela de Arquitectura; algunos de cuyos ejemplos se incluyen en el artículo.

This paper states in its first part that the housing options for the poor are narrower and narrower in Chile, specially in the Metropolitan Region. It is necessary to face this problem through new approaches and proposals in a broader and integrative perspective which would include aspects such as social, cultural, urban-rural, financial and administrative management. The proposal on the second part of the paper deals with an integral approach to extreme poverty, assisting not only in the lack of housing but also in the generation of the necessary conditions for the incorporation and integration of the families in need. The proposal includes legal measures where the municipalities are the main agents for social mobility and along with the provision of houses, quality physical and aesthetic habitats, there should be the participation of municipality personnel in order to contribute to the achievement of the above mentioned conditions. The proposed housing options are a preliminary version coming first from internal discussions at the Housing Institute for the formulation of a reference frame and secondly, as a personal proposal which has been experienced in teaching the Second year Studio in our School of Architecture, some of which examples are included here.

INTRODUCCION

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido a partir de 1997 y hasta el año 2006 la «Década Internacional para la Erradicación de la Pobreza» y el artículo 25 de la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» de 1948 señala que toda persona y su familia tienen derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure entre otros la «vivienda».

Dentro de este marco general el Instituto de la Vivienda, en el año de la celebración del sesquicentenario de nuestra Facultad de Arquitectura y Urbanismo, ha organizado un conjunto de programas

¹ Arquitecto. Director del Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

a desarrollarse en el curso del presente año. El Seminario sobre «Vivienda Social: Opciones para las familias más pobres» se inscribe dentro de dichas actividades y da inicio al conjunto de eventos programados.

El objetivo del Seminario fue realizar en primer término un diagnóstico para detectar las oportunidades que tienen las familias y hogares más pobres para atender sus problemas habitacionales dentro de un enfoque más integral, entendiendo que su solución puede ser un aporte a la superación de la pobreza, pero dentro de un conjunto de medidas que atiendan otras necesidades básicas, como empleo, alimentación, salud y educación.

En segundo término, se intentó a partir del diagnóstico, realizar propuestas que permitieran salvar las dificultades que pudieron ser detectadas, de modo de ir constituyendo aportes útiles para los diversos actores sociales en un año de elección presidencial donde deberán surgir nuevas políticas de todo orden, entre ellas las de vivienda. Es dentro de este marco, que se hizo esta Presentación y Propuesta Preliminar que se expusieron en dicho Seminario.

PRESENTACION DEL PROBLEMA

Resumen:

En esta presentación se sostiene que la opción habitacional para los pobres es cada vez más restringida, especialmente en la RM, y que se necesita abordar dicho problema mediante nuevos enfoques y propuestas en un marco mayor e integrativo de planteamientos sociales y culturales, urbanos-rurales, de gestión financiera y administrativa.

Desarrollo:

Es necesario, antes que nada, dar un reconocimiento a una política habitacional exitosa, especialmente

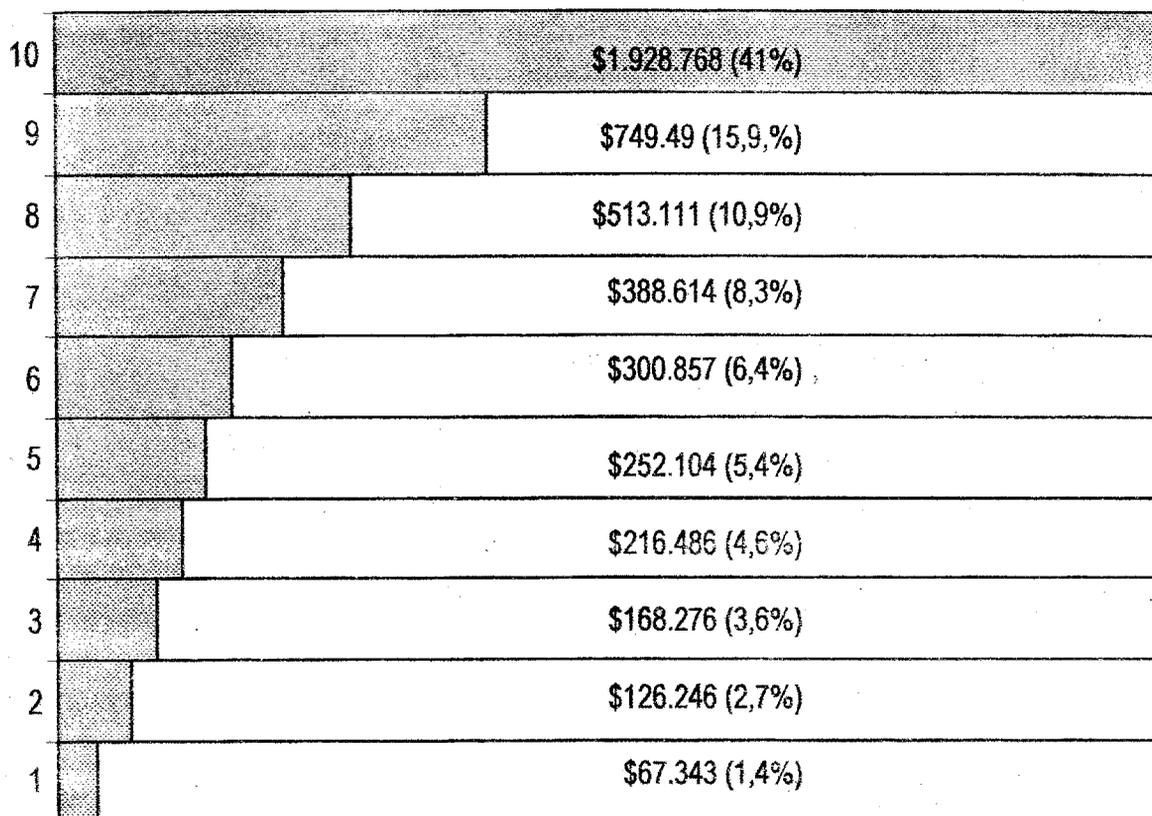
desde el punto de vista cuantitativo, que durante casi una década ha operado en nuestro país, logrando construir en sus mejores momentos un promedio cercano a 10 viviendas por cada mil habitantes, logrando disminuir el déficit existente. Entre 1990 y 1993 se iniciaron 407.645 viviendas con un promedio anual de 101.911, y entre 1994 y 1996 se iniciaron 401.443 viviendas con un promedio anual de 133.614, cifras históricas nunca alcanzadas en el país. Además, hay que sumar a esto las soluciones construidas por el Programa Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior entre 1990 y 1998, que alcanza la cifra de 144.705 unidades, con un promedio anual de 16.078.

Sin embargo, dentro de este positivo panorama, están disminuyendo las oportunidades para que las familias y hogares más pobres (1) tengan acceso a un alojamiento digno en localizaciones no segregadas, como es el caso de la Región Metropolitana que acumula el 28.5% de ellos, produciendo una gran inequidad social; y teniendo presente que el problema habitacional está íntimamente ligado al del desarrollo territorial urbano-rural entre otros.

La falta de equidad se puede sostener con los siguientes argumentos:

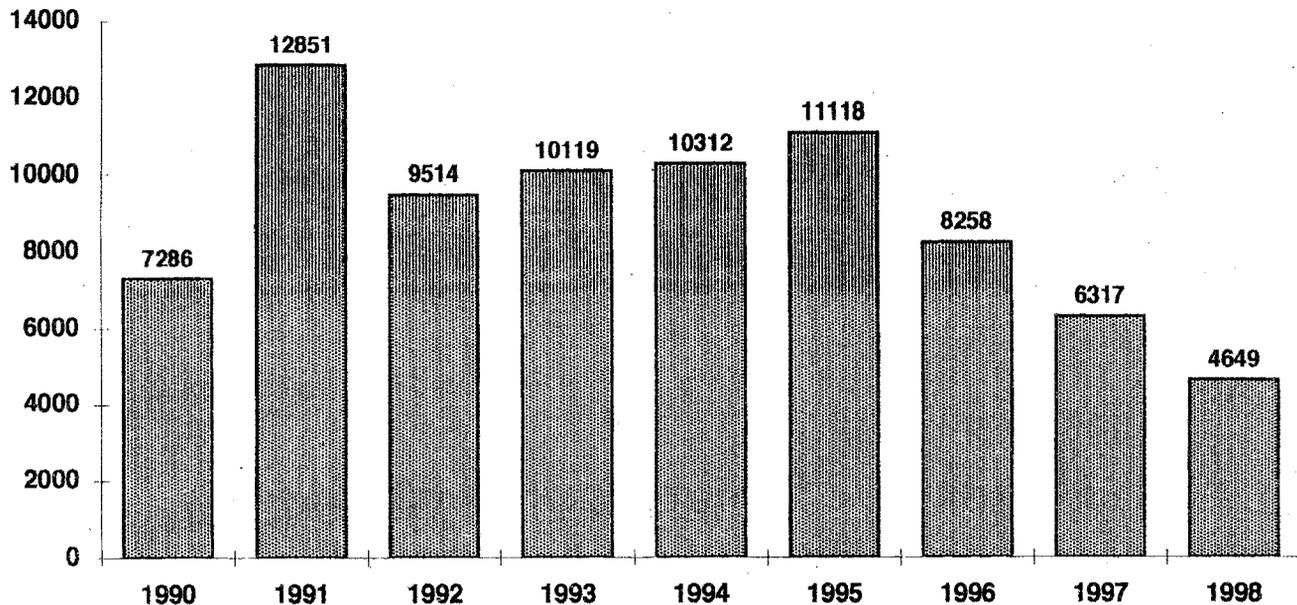
- a) La inequitativa distribución del ingreso y el aumento poco significativo del mismo: el ingreso del 10% de hogares más pobres era casi treinta veces menor en 1996 que el 10% más rico y no tenía tendencia a disminuir, lo que ha quedado comprobado en la encuesta Casen de 1998.(2)
- b) La alta tasa de desempleo: la tasa de desocupación en 1996 de los primeros dos deciles alcanzaba el 21,8% y el 10,7% respectivamente, en un promedio general del 5,8%.
- c) El acceso desigual a bienes y servicios: los lugares donde viven los pobres carecen en general de los

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESOS DE LOS HOGARES SEGÚN DECIL DE INGRESO MONETARIO, 1998



Fuente: Mideplan, *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1998. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)*, Santiago, Junio, 1999.

N° de Viviendas Básicas terminadas en la RM entre 1990 y 1998



Fuente: Memorias MINVU 1990/98 y antecedentes MINVU 1997/98

equipamientos y servicios necesarios.

- d) La segregación urbana existente: la mayor parte de los conjuntos de viviendas básicas en Santiago ha sido construida en determinadas comunas periféricas produciendo un gran crecimiento y una mayor concentración de la pobreza.(3)

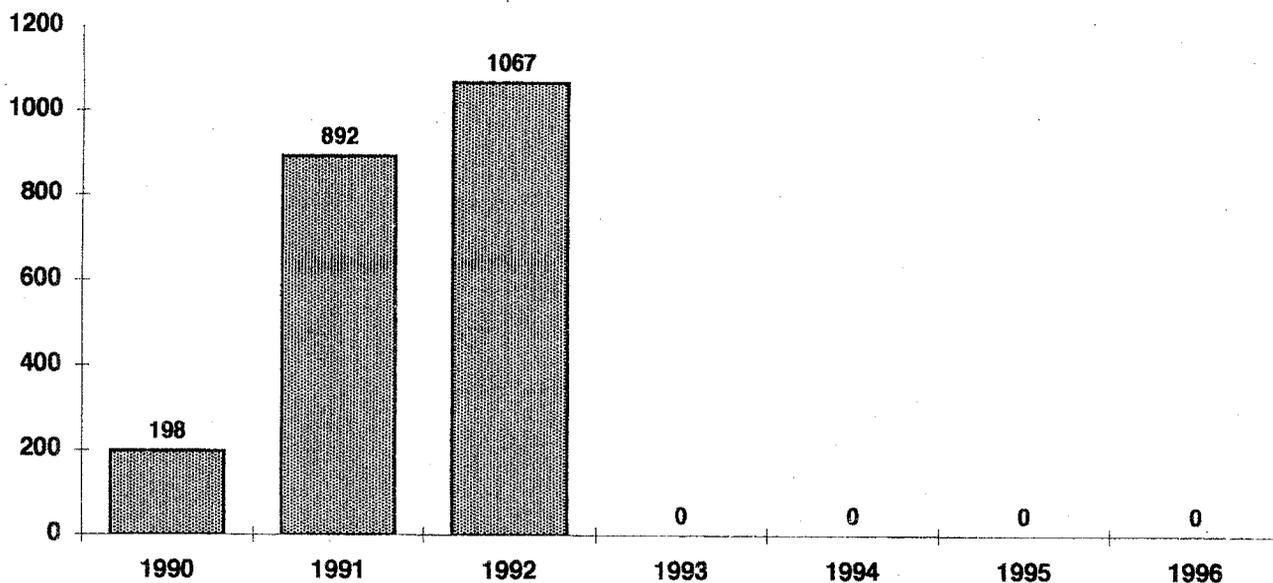
La menor posibilidad de acceso a las viviendas sociales en la Región Metropolitana (RM) se manifiesta en lo siguiente:

- a) Un menor número de viviendas construidas: las viviendas básicas terminadas en la RM disminuyó entre 1995 y 1998 desde 11.118 a 4.649 unidades anuales, siendo 8.258 en 1996 y 6.317 en 1997

(4); y ausencia de Viviendas Progresivas primera etapa desde 1993 (5).

- b) Viviendas más caras: las viviendas básicas terminadas en la RM, en un plausible intento de mejorar su calidad constructiva, están alcanzando valores cercano a las 400 UF (6), teniendo presente que entre 1996 y 1998 su valor promedio aumentó de 237 UF a 314,8 UF. Estos valores son bastante representativos para las viviendas básicas terminadas en todo el país, ya que, cuando el promedio nacional fue de 234,9 UF en 1995 el de la RM fue de 233,9 UF y cuando en 1996 el promedio nacional fue de 239,5 UF en la RM fue de 237 UF.
- c) Un subsidio menor o no reajustado: el subsidio

N° de Viviendas Progresivas Primera Etapa terminadas en la RM entre 1990 y 1996



Fuente: Memorias MINVU 1990/96

habitacional tope disminuyó en 1992 desde 180 UF a 140 UF (7) y se ha mantenido en ese monto hasta ahora; en el inicio del Programa de Viviendas Básicas el subsidio ascendía como máximo a 200 UF. (8)

- d) El aumento en las exigencias de ahorro de 8 a 10 UF desde 1992. (9)

Estos indicadores inciden en una menor opción para alcanzar una vivienda básica; o si la hubiera, puede producir dificultades futuras para el pago del crédito, transformándose en deudores morosos. Dentro de las conclusiones del documento MIDEPLAN, 1998: Impacto de la Política Habitacional de los Años Noventa se señala: «Las modificaciones no son

fáciles si se consideran los niveles de ingresos de los hogares más pobres, que entre los postulantes a programas habitacionales del quintil I no permiten tal mejoramiento de los estándares sobre la base de aumentar su aporte al financiamiento de su vivienda por la vía del ahorro y, menos aún, del endeudamiento.»

Situación de alojamiento de las familias y hogares más pobres:

Actualmente los pobres están viviendo en alojamiento o asentamientos precarios, ya que en 972 campamentos y asentamientos irregulares en 1996,

no todos igualmente precarios, se alojaba una población cercana a las 95.000 familias y 450.000 personas, sin considerar otros tipos de asentamientos especiales como comunidades agrícolas e indígenas, conventillos y cités no registrados en el Catastro (10). Otros viven como allegados y/o arrendatarios, por cuanto en 1996 existían aún 746 mil familias allegadas, a pesar de haber disminuido de 919 mil en 1990 (11). Otros acceden a viviendas subsidiadas sin tener capacidad de pago, los deudores morosos SERVIU en la RM representan el 58,4 % del total de deudores, ubicándose un porcentaje cercano al 70% de los hogares en el Primer Decil de ingresos (12).

La atención hacia la pobreza en lo habitacional está concentrada en programas del MINVU: viviendas progresivas (PVP), subsidio rural, viviendas básicas (PVB), programa especial para trabajadores (PET), en el Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) del Ministerio del Interior y más recientemente en el programa Chile Barrio de carácter multisectorial, cuyos resultados iniciales no están dentro de nuestro conocimiento.

Para los que viven en asentamientos precarios que pueden ser radicados o erradicados, existe el Programa Mejoramiento de Barrios, PVP segunda etapa y Chile Barrio. En el caso de los allegados y arrendatarios, algunos de ellos pueden instalarse mediante el Programa de Densificación Predial, pero la mayor parte deben optar por algún otro programa. Es posible sostener que para el caso de los pobres que necesitan mejoramiento de viviendas y asentamientos existen programas que los acogen. Sin embargo, para los que buscan nuevas soluciones, su situación es más restringida.

Si analizamos la situación de la RM, que no es generalizable, pero si tiene un gran impacto puesto que las viviendas básicas terminadas en la Región

Metropolitana representaba en 1996 el 31.8 % del país, que a pesar de ser inferior al 40.4 % de 1995, tiene una significativa incidencia sobre el total nacional. En esta Región no opera el PVP primera etapa desde 1993 (5), aplicándose solamente el PVP en segunda etapa en programas de mejoramiento y densificación predial; y las viviendas básicas están cada vez más fuera del alcance de las familias más pobres por el precio que han alcanzado (13), a no ser que el sistema de subsidios cubra ese aumento como en algunos casos excepcionales ha ocurrido, y/o que mejoren las condiciones de crédito en cuanto a tasas de interés y extensión de la deuda. El PVP primera etapa suma 2.157 unidades en la RM en un total nacional de 35.545, entre 1990 y 1996, representando el 6.1 %. (14)

Este diagnóstico nos lleva a concluir en lo siguiente:

- 1.- Existe una disminución en las posibilidades de acceso a un alojamiento digno para los más pobres.
- 2.- La existencia de una inequidad social en el país que perdura a pesar de los esfuerzos, expresada en:
 - a) inequitativa distribución del ingreso,
 - b) acceso desigual a bienes y servicios y
 - c) segregación urbana. Se suma a esta situación la dimensión que adquiere el desempleo para los más pobres.

Uno de los grandes desafíos de las Políticas Habitacionales de Gobierno en tiempo en que se acercan las elecciones presidenciales y un cambio de mandato, lo constituye la formulación de nuevas opciones habitacionales para los más pobres, sin desarticular todo un sistema que atiende al resto de la población y dentro de una propuesta coherente con el desarrollo del país.

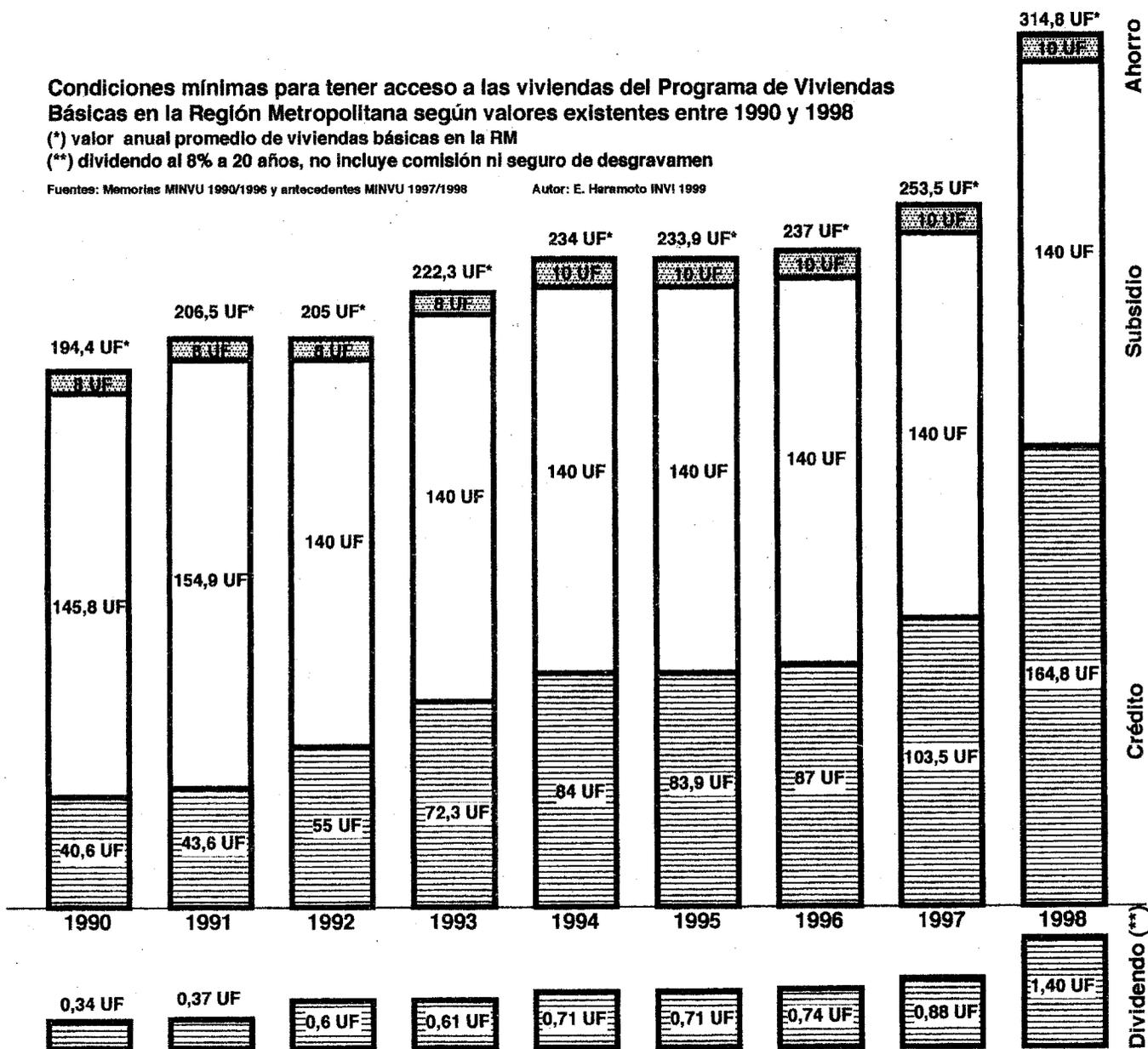
Condiciones mínimas para tener acceso a las viviendas del Programa de Viviendas Básicas en la Región Metropolitana según valores existentes entre 1990 y 1998

(*) valor anual promedio de viviendas básicas en la RM

(**) dividido al 8% a 20 años, no incluye comisión ni seguro de desgravamen

Fuentes: Memorias MINVU 1990/1996 y antecedentes MINVU 1997/1998

Autor: E. Haramoto INVI 1999



CITAS

- (1) Se denomina «Línea de Indigencia» al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes a las personas que residen en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a este valor.
El valor de la «Línea de Pobreza» para las zonas urbanas, se obtiene duplicando el valor de la Línea de Indigencia en tanto que el de las zonas rurales se calcula incrementando en 75% el presupuesto básico de alimentación.
El costo de la canasta de alimentos se estima en \$18.507 por persona en las zonas urbanas y \$ 14.260 en las zonas rurales, a precios de marzo de 1999. Esto significa que una familia urbana de 5 miembros, por ejemplo, requiere de \$92.535 para satisfacer adecuadamente sus necesidades alimentarias; y que para la satisfacción del conjunto de necesidades básicas requiere de un presupuesto mensual de \$ 185.070, siendo el costo per cápita, o línea de pobreza, de \$ 37.014.
- (2) Ver Tabla sobre Distribución del Ingreso de los Hogares según decil de Ingreso Monetario 1998.
- (3) Ver Gráfico sobre Localización de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Básicas en Comunas del Gran Santiago.
- (4) Ver Tabla sobre Número de Viviendas Básicas terminadas en la RM entre 1990 y 1998.
- (5) Ver Tabla sobre Nº de Viviendas Progresivas Primera Etapa terminadas en la RM entre 1990 y 1996.
- (6) UF quiere decir Unidad de Fomento, que es un valor referencial reajustable día a día según el alza del costo de la vida, que en julio de 1999 equivalía aproximadamente a 28.5 dólares americanos. Por lo tanto 400 UF equivalía a cerca de US \$ 11.400.-
- (7) Datos recogidos de las Memorias MINVU desde 1990 hasta 1996.
- (8) En MINVU, 1981: Viviendas Básicas, Programa 1980, junio-diciembre se señala que «Al precio de la vivienda fijada por SERVIU se le aplicará el monto del Subsidio Habitacional equivalente al 75% de la vivienda, con un máximo de 200 U.F., conforme lo establece el D.S. Nº 152 (V.y U.) de 1979.» Además en el Título III del D.S. 138 publicado en Diario Oficial del 24.09.82, se establece que a las personas que viven en condiciones de extrema marginalidad habitacional en áreas urbanas (campamentos, conventillos, cités, operaciones sitio y otras situaciones similares), incluidos en programas anuales de erradicación o radicación del MINVU se otorgará por una sola vez y sin cargo de restitución un subsidio de un monto único de 200 UF.
- (9) Datos recogidos de las Memorias MINVU desde 1990 hasta 1996.
- (10) Ver Instituto de la Vivienda, 1997: Informe Final, Catastro de

Campamentos y Asentamientos Irregulares. MINVU, Santiago, Chile.

- (11) Ver MIDEPLAN, 1998: Impacto de la Política Habitacional de los Años Noventa. Documentos MIDEPLAN, División Social, Santiago, Chile
- (12) Ver Instituto de la Vivienda, 1997: Deudores Hipotecarios SERVIU: Comportamiento de pago y determinantes de morosidad. MINVU, Santiago, Chile.
- (13) Ver Gráfico sobre Condiciones mínimas para tener acceso a las viviendas del Programa de Viviendas Básicas en la Región Metropolitana según valores existentes entre 1990 y 1998.
- (14) Datos recogidos de las Memorias MINVU desde 1990 hasta 1996.

PROPUESTA PRELIMINAR DE UNA OPCION HABITACIONAL PARA LAS FAMILIAS Y HOGARES MÁS POBRES

Introducción:

Retomando experiencias pasadas y recurriendo a otros antecedentes nuevos, se podría pensar en diversas opciones para superar las dificultades actuales y propias de lo habitacional, como podrían ser a modo de ejemplo:

- a) Establecer un incremento de operaciones progresivas de menor costo y a partir de calidades y estándares mínimos, muy restringidas en áreas en las que el valor del suelo sea alto.
- b) Aumentar la inversión pública en la construcción de viviendas con el objeto de incrementar su número, otorgando un subsidio mayor y cambiando las condiciones de crédito.
- c) Regalar, como lo han sugerido algunos, la vivienda a los más pobres.
- d) Establecer un sistema ágil de movilidad habitacional como lo ha planteado la Cámara Chilena de la Construcción.

Pero también se podría proponer alternativas que se estructure de un modo diverso considerando un enfoque más integral de lo económico, lo cultural y social, lo arquitectónico, lo tecnológico y lo urbano.

Lo que a continuación se va a exponer como opción habitacional es una versión preliminar que ha surgido, primero, de la discusión interna del Instituto de la Vivienda para la formulación de un marco de referencia, y segundo como una propuesta personal que ha sido experimentada en la docencia de Taller en nuestra Escuela de Arquitectura. La alternativa, que en ciertos aspectos no es enteramente nueva (Comunidad Andalucía, La reformulación de la oferta en función de la demanda de viviendas básicas del SERVIU Metropolitano, Chile Barrio, entre otros), intenta integrar varios enfoques en forma simultánea.

PROPUESTA PRELIMINAR

Marco de la propuesta:

Esta propuesta se inserta dentro de la prioridad que deben tener los programas sociales de atención a los sectores más desposeídos del país, que son de responsabilidad irrenunciable del Estado, desde los cuales cimentar el resto de los programas hacia otros sectores de la población, integrándolos dentro de planes y políticas generales coherentes. Las características de los programas sociales deben considerar las bases de un desarrollo de carácter sostenible a futuro, en el que la equidad social es un objetivo inseparable, en relación al crecimiento económico y la preservación del medio ambiente. El interés social por la vivienda está dentro de dicha responsabilidad, pero siempre relacionado con los demás programas sociales y de desarrollo, dentro de un enfoque transdisciplinario y transectorial.

La propuesta corresponde a un enfoque integral al

problema de la extrema pobreza. No se atiende únicamente al problema de carencia habitacional, sino también apunta a generar condiciones que permita la incorporación e integración de estas familias a la sociedad. Dichas condiciones se relacionan con a) generar capacidades auto-interventorias de su propia realidad, pasando ésta por el refuerzo de la autoestima y la capacidad de participación, b) enfatizar en la educación y capacitación unida a un aumento de las oportunidades laborales, y c) crear un clima de «esperanza» en la resolución de sus problemas actuales.

Para ello, la propuesta implica una gestión de carácter local en donde los municipios son los principales impulsores de la movilidad social. Se considera, junto con la provisión de viviendas y ambientes de calidad física y estética, el acompañamiento de personal municipal, que a través de diversas metodologías, tales como talleres y otros, puedan contribuir al logro de las condiciones anteriormente señaladas.

La propuesta tiene como objetivos:

- 1.- Evitar la segregación social propendiendo a su integración y contribuyendo a la superación de la pobreza.
- 2.- Insertar la atención habitacional dentro de programas sociales, como ser capacitación, trabajo, género, atención de menores y otros.
- 3.- Preparar a las familias de escasos recursos a una forma participativa de vida, ofreciendo tareas y responsabilidades en la administración de su hábitat.
- 4.- Ofrecer lugares dignos para el alojamiento de las familias más desposeídas.
- 5.- Atender a las familias más desposeídas cuya prioridad no está en la adquisición de viviendas o que no están en condiciones actuales para acceder a los programas habitacionales vigentes

por su alto costo.

- 6.- Asegurar la permanencia e incorporación de la población de menor ingreso en localizaciones que eviten la segregación urbana o rural, manteniendo o creando a su vez la heterogeneidad.
- 7.- Encontrar una inserción armónica del hábitat residencial en la trama urbana existente y permita la densificación de áreas pericentrales.
- 8.- Servir de complemento a los programas de rehabilitación del parque inmobiliario existente.
- 9.- Evitar el deterioro progresivo de las viviendas y su entorno
- 10.- Aminorar los efectos del aumento en el valor del suelo mediante sistemas que no impliquen su venta subsidiada y permita una recuperación a futuro.
- 11.- Contribuir a la descentralización y desconcentración de la gestión habitacional mediante formas participativas mixtas de todos los sectores.

CARACTERIZACION DE LA PROPUESTA

1.- Localización:

Preferentemente en áreas urbanas, en zonas centrales y periféricas, conformando conjuntos residenciales de diversos tamaños (hasta 300 a 350 unidades) a partir de módulos de agrupación de 12 a 24 familias/hogares, creando heterogeneidad y evitando segregación urbana y territorial (eg. operación inmobiliaria mixta para atender familias de diversos estratos sociales). Cada módulo de agrupación de viviendas debe disponer adicionalmente de un recinto interior (eg. sala reuniones, talleres productivos, locales de venta, etc.) y un espacio exterior (eg. juegos infantiles, estacionamiento, área verde, etc.), de uso común y múltiple, a ser determinado por las

familias ocupantes, generando instancias de encuentro y participación. En la medida que el tamaño del conjunto residencial sea mayor, deberá darse satisfacción a otras necesidades mediante la provisión de equipamiento social y comunitario dentro del mismo conjunto.

2.- Tipología de Diseño:

Fachada continua, especialmente pero no exclusivamente en áreas urbanas, con distinción clara de lo público y de lo privado, de alta calidad estética, densidad media/alta (80 a 120 viviendas por hectárea), dos pisos o altura media (3 ó 4 pisos), aproximadamente de 25 m2 ampliable interiormente a 50 m2 por ocupación de una doble altura para responder a necesidades espaciales diversas y cambiantes de la familia, emplazadas en terrenos no superiores a 54 m2 por vivienda en áreas urbanas. Además la solución debe ser integrable (eg. transformando dos viviendas en uno, como en Hong Kong o invirtiendo el proceso de subdivisión de las casas antiguas en Santiago Centro), con un sentido perfectible en el tiempo en la medida que se desarrolle el país.

3.- Tecnología:

Solución sólida y duradera como los cités de comienzo de siglo (eg. Cité Pozo en Santiago o Población Obrera de la Unión en Valparaíso de 1898), considerando características propias de las regiones del país (zonas climáticas, identidades culturales, etc.), combinando sistemas tradicionales y avanzados, incentivando innovaciones tecnológicas, perímetro definitivo e interior modificable mediante sistema montable y desmontable (idea de loft), con buen nivel de habitabilidad (condiciones físico-ambiental),

4.- Sistema de provisión:

Propiedad y administración municipal, con pago

de gastos comunes de mantención (que no constituye arrendamiento) y/o aporte de trabajo, de parte de los asignatarios para la conservación del patrimonio evitando su deterioro, pudiendo ser administrados por delegación por ellos mismos, posibilitando a su vez el ahorro de las familias para el acceso futuro a otras opciones habitacionales. Las familias son postuladas, seleccionadas y elegidas por el municipio, en lo posible en grupo, según urgencias y estado de pobreza, debiendo incluir actividades de capacitación. Cuando mejora su situación económica pueden optar a ser propietarios postulando a otros programas permitiendo una movilidad habitacional.

5.- Financiamiento:

Complementación de recursos públicos centrales (construcción, urbanización y terreno) y locales (aporte de terreno en determinados casos y recursos para apoyo, capacitación y gestión administrativa), con costo que no exceda las 250 UF por unidad, para ser equiparables a inversiones de otros programas y valor 10 UF por m² sin terreno. En este sistema es posible la participación de inversión privada (eg. sociedades de beneficencia) recuperable a mediano y largo plazo.

Nota: Próximamente publicaremos un segundo artículo de complementación a este tema, referido a proyectos en que se aplican los conceptos enunciados anteriormente en este artículo.