

INFORME SOBRE VIVIENDA Y URBANISMO.

1. INTRODUCCION

El presente informe tiene como objeto una clarificación del estado actual de la vivienda en Chile, mediante un diagnóstico cubriendo las políticas pasadas y presentes sobre la materia, la certificación de las realizaciones en democracia y durante la dictadura de Pinochet y, por último, la proposición de un Plan Habitacional que ya ha sido aprobado en dos Congresos de Profesionales y Técnicos.

Este informe se ha basado en un trabajo que elaboró la anterior Comisión de Vivienda y Obras Públicas, que presidió el arquitecto Iván González Tapia.

2. DIAGNOSTICO

2.1. Acción del Gobierno Actual

A poco de asumir el gobierno de la dictadura, se aplicó una política habitacional en que el Estado dejó de abordar el problema de la Vivienda y el Desarrollo Urbano en forma integral y para toda la población, realizándose sólo programas para situaciones de emergencia y de atención hacia una parte de los sectores con menos recursos.

Además, se eliminaron todos los sistemas de financiamiento específico (5%, fondos previsionales, etc.), debiendo los usuarios buscar los recursos financieros en el mercado, ingresando así la vivienda al juego de oferta y demanda, pero según los intereses de la banca.

Como complemento a lo anterior, el Estado dejó de adquirir terrenos, se suprimió el límite urbano de las ciudades para rebajar los precios ( lo que no sucedió ) y se desmantelaron las instituciones destinadas a realizar políticas y planes habitacionales: CORVI, CORMU, COU y CORHABIT desaparecieron, refundiéndose una mínima parte de su personal en los SERVIU.

Se implementó también una política de subsidios habitacionales que resultó inaccesible para el 72% de las familias de menores ingresos y que no ha sido una solución para el problema de déficit, ya que en la práctica no lo ha disminuído.

Así, la vivienda pasó a ser un bien transable más del mercado y el problema habitacional chileno se utilizó con fines políticos, en una acción dirigida a los sectores más pobres, en la cual lo único importante ha sido el aumento de las unidades en desmedro de su calidad y tamaño y con un desprecio absoluto por dotar a las nuevas poblaciones de los servicios urbanos mínimos necesarios.

Es así como los conjuntos construídos bajo la dictadura carecen de áreas verdes, centros de abastecimiento o educación, etc., limitándose a constituir series de casas o departamentos todos iguales, con mínimas condiciones higiénicas y de asoleamiento o agrado y con pocas o ninguna posibilidad de mejoramiento o ampliación.

Todo esto contrasta abiertamente con las realizaciones anteriores, en las cuales los diseños, incluyendo aquellos efectuados a través de concursos, lograron gran cantidad de proyectos de calidad y que incluían solución para todas las necesidades urbanas antes enunciadas.

Por otra parte, entregada la planificación exclusivamente a manos privadas, éstas han actuado, lógicamente, sólo con fines de lucro y sin consideración alguna por el bienestar y progreso sociales, lo que ha redundado en un absoluto desprecio por las obras de remodelación y el mejoramiento urbano, en general. De este modo no se aprovecha la infraestructura existente (gas, agua, alcantarillado, etc.) y se aumenta la densidad poblacional hacia

la periferia de las ciudades, produciendo problemas que hasta inciden en la contaminación ambiental, al aumentar las necesidades de transporte urbano.

Por último, es casi innecesario citar aquí, por conocido, el total abandono en que ha sido últimamente dejado el campo chileno, en lo referente a las condiciones de vida de sus habitantes.

En especial, ello es notorio en la Zona Central del país, donde han proliferado las viviendas prefabricadas y de tipo urbano, única alternativa para los favorecidos con el subsidio rural de alrededor de 140 Unidades de Fomento.

## 2.2. Déficit.

Es sabido que el problema de la vivienda en Chile viene arrastrándose desde hace varias décadas como una de sus lacras sociales más agudas.

Con el éxodo masivo desde el campo hacia las ciudades, la falta de renovación de las viviendas urbanas y rurales y el aumento vegetativo de la población, el déficit habitacional ha ido en aumento, hasta llegar a cifras difíciles de controlar.

Si se hablaba en 1970 de un déficit de 600.000 viviendas y que aumentaba en cerca de 25.000 casas por año, en una población nacional de 9.000.000 de habitantes, en 1973 disminuyó en 25.000 viviendas, gracias al esfuerzo del gobierno de entonces, que construyó 110.000 en dos años y fracción.

Desde esa fecha no se cuenta con cifras oficiales fidedignas. Pero, considerando los años transcurridos, el aumento de la población, la escasa acción estatal para solucionar el problema (no pueden considerarse viviendas a unidades de 25 m<sup>2</sup>. o a una caseta sanitaria) y el regreso al país de cientos de miles de chilenos, debemos estimar el déficit en más de 1.100.000 viviendas; cifra avalada por varias instituciones, incluido el Colegio de Arquitectos de Chile.

Cabe señalar que lo anterior significa que más de cinco millones de chilenos habitan en viviendas insalubres, insuficientes o simplemente carecen de ella.

En esta materia nos parece imprescindible señalar que las cifras de sus realizaciones dadas por el actual gobierno CARECEN DE TODA VERACIDAD.

En efecto, hemos comprobado a través de información existente en el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que antes del plebiscito de Octubre de 1988 se sumaron como viviendas iniciadas, las ampliaciones, remodelaciones y regularizaciones de viviendas ya existentes, aumentando de este modo los totales.

Por último, nos parece de especial interés en este aspecto, el comparar las realizaciones de los últimos gobiernos democráticos con lo ejecutado por el actual, en similares períodos (14 años y 15 años, respectivamente).

Debido a ello, se incluyen los cuadros y gráficos siguientes, que son explícitos en sí mismos, especialmente en lo referente a metros totales construidos y promedios por vivienda.

## CONSTRUCCION DE VIVIENDAS

PERIODO	VIVIENDAS TOTALES	M2. CONSTRUIDOS TOTALES
ULTIMOS 14 AÑOS DE DEMOCRACIA	771.495 (incl. 200.000 soluciones habit. en gob. Frei)	47.061.195
15 AÑOS DE PINOCHET	431.113	15.654.963

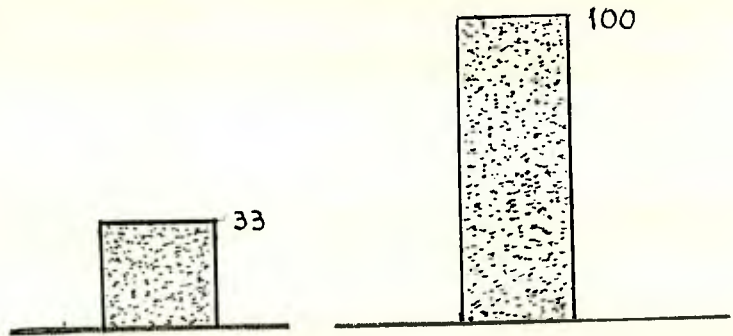
PERIODO	VIVIENDAS POR AÑO	M2. POR VIVIENDA
ULTIMOS 14 AÑOS DE DEMOCRACIA	55.107	61
15 AÑOS DE PINOCHET	26.160	39

MATERIA

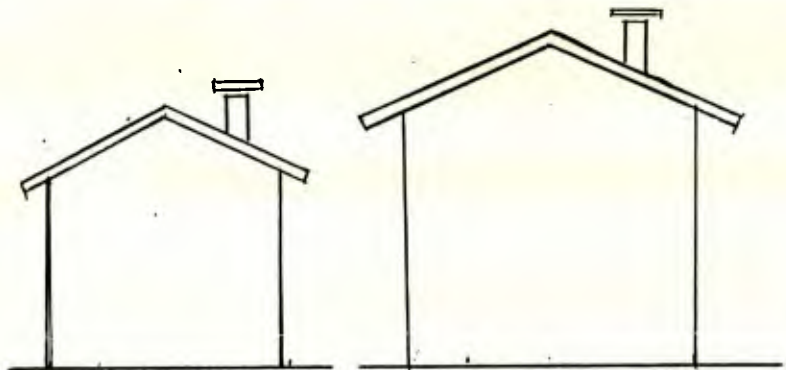
PINOCHET

DEMOCRACIA

TOTAL DE M2. EN CONSTRUCCION DE VIVIENDAS



TAMAÑO A ESCALA DE VIVIENDA PROMEDIO



### 3. PROPOSICIONES.

En este capítulo, nos permitimos incluir en su totalidad un anteproyecto de Plan Habitacional, que se detalla a continuación:

#### BASES DE UN PLAN HABITACIONAL PARA DAR SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

##### 3.1. Consideraciones Generales.

Con el objeto de iniciar una etapa de reales soluciones, consideramos que es necesaria una efectiva participación de la totalidad de los sectores sociales de la nación en la ejecución de un Plan Habitacional de esta envergadura.

Es especialmente importante la participación de profesionales y trabajadores de la vivienda, así como de los pobladores, considerando que ellos serán, respectivamente, los constructores y beneficiados directos con los planes y políticas que ponga en marcha el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Para producir una acción rápida, eficiente y que incluya a todos los sectores de la población, tanto social como geográficamente, se propone la implementación de tres áreas de acción en vivienda: SOCIAL, MIXTA Y PRIVADA.

Además, se propone la dictación de un instrumento legal que concentre todo lo relacionado con la materia y que re-defina a la "vivienda económica", considerando todas sus características y enmarcándola en un mínimo de 45 m<sup>2</sup>. y un máximo de 120 m<sup>2</sup>., con el objeto de eliminar las "soluciones" de 25 m<sup>2</sup>., que no son viviendas y de evitar los "DFL-2 de lujo", de 168 m<sup>2</sup>. y más.

En el caso de las viviendas con sitio, éstos deberán tener un mínimo de 200 m<sup>2</sup>. y un máximo de 350 m<sup>2</sup>.

Se tratará de incentivar la construcción de viviendas efectivamente económicas, enfatizando las ventajas y garantías de las unidades de 45 m<sup>2</sup>. hasta 75 m<sup>2</sup>. edificados.

Las garantías serán todas las que contempla el DFL-2 de 1959, agregándose un máximo de exenciones tributarias.

Con el objeto de incentivar la construcción de viviendas y al mismo tiempo evitar la expansión excesiva de las ciudades, se deberá legislar paralelamente sobre los terrenos baldíos y construcciones insalubres, peligrosas o antiguas dentro de los radios urbanos. De esta manera, se contribuirá a poner en marcha un plan de remodelaciones y mejoramiento urbano.

Se deberá, además, legislar especialmente sobre viviendas económicas rurales, considerando todos sus aspectos e incluyendo todo lo concerniente a la formación de poblados o villorrios agrícolas. Para esto, obviamente, deberá coordinarse toda gestión con el sector agrario.

Para la ejecución de este Plan Nacional de la Vivienda se propone la formación, con dependencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de tres instituciones:

Un Organismo Planificador

Un Organismo Ejecutor y

Un Banco de la Vivienda, que concentre los aspectos financieros

##### 3.2. Sector Social de la Vivienda.

Será el de acción directa del Estado y actuará a través del Organismo Planificador que efectuará los estudios previos y luego, del Organismo Ejecutor, que los llevará a la realidad a través de conjuntos habitacionales edificados mediante propuestas públicas ejecutadas por el sector privada o, en casos especiales, por los sistemas de administración delegada o directa.

Esta acción no tendrá limitaciones en cuanto al tipo o tamaño de las viviendas que se construyan, ni acerca de los postulantes que atienda, pero preferentemente se ocupará de los

///.

sectores de menores ingresos, con el objeto de solucionar el problema de los allegados y terminar con las agrupaciones de viviendas marginales, campamentos y "callampas" en general.

### 3.3. Sector Mixto de la Vivienda.

Combinará la acción estatal con la de la empresa privada, fundamentalmente a través del Banco de la Vivienda, el que en sus comienzos podrá funcionar como un Departamento del Banco del Estado, para aprovechar la estructura territorial de éste.

El Banco de la Vivienda desarrollará fundamentalmente las funciones que antes correspondieron a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, canalizando el ahorro interno y externo para otorgar créditos hipotecarios reajustables en función de las remuneraciones, suprimiéndose la Unidad de Fomento para estos efectos.

Las empresas podrán ejecutar conjuntos o viviendas aisladas, cumpliendo con las condiciones señaladas por el Organismo Planificador, financiarlas con recursos propios o mediante créditos otorgados por el Banco de la Vivienda y venderlas a los ahorrantes de éste, con las condiciones que el Banco determine.

Las viviendas podrán tener cualquier tamaño, dentro de las condiciones señaladas para las viviendas económicas.

### 3.4. Sector Privado de la Vivienda.

Consistirá en la acción de la empresa privada, que será realizada en lo financiero a través de otros bancos que efectúen operaciones hipotecarias.

Esta acción podrá abarcar viviendas de cualquier tipo, no solamente económicas, pero su ejecución deberá ceñirse a las normas establecidas por el Organismo Planificador en lo referente a tipología y urbanizaciones. También ellas podrán ser vendidas a los ahorrantes del Banco de la Vivienda, pero sólo en caso de tratarse de viviendas económicas.

### 3.5. Urbanismo y Equipamiento.

El desarrollo y equipamiento urbanos (escuelas, comercio, etc.), que se necesiten para los nuevos conjuntos, será preocupación fundamental del Estado y su ejecución estará a cargo del Organismo Ejecutor, siguiendo la normativa básica del Organismo Planificador y con fondos provenientes de varias fuentes, según el caso.

En los conjuntos edificados por el sector privado se exigirá su terminación, conforme a normas y con cargo a las empresas ejecutoras.

## 4. FINANCIAMIENTO.

Es obvio que un Plan Habitacional de la envergadura del que se propone requerirá de un financiamiento especial, seguro y permanente.

Recogiendo anteriores experiencias, podemos señalar las siguientes premisas básicas para proponerlo:

- A. LA VIVIENDA ES UN DERECHO SOCIAL, PERO NO PUEDE SER UN REGALO.
- B. NO SE PUEDE IMPLEMENTAR UN PLAN HABITACIONAL SI NO HAY UN PROGRAMA ECONOMICO QUE ASEGURE DESARROLLO, PRODUCCION Y PLENO EMPLEO.

En razón de lo anterior y partiendo de la base de que el Programa Económico señalado se implementará a nivel nacional, proponemos la siguientes medidas de financiamiento fundamentales:

#### 4.1. Redistribución de ingresos en el presupuesto de gasto fiscal, otorgando mayores recursos al sector vivienda.

////.

- 4.2. Recaudación mensual obligatoria de dividendos, efectuada por el Banco de la Vivienda.
- 4.3. Canalización de créditos externos que puedan convenirse en términos favorables (BID, BMD, etc.).

Como medidas adicionales, se proponen las siguientes:

- 4.4. Destinación de fondos acumulados en las Administradoras de Fondos Previsionales, a operaciones de vivienda.
- 4.5. En caso de ser necesario, un sistema de ahorro obligatorio aplicado a todas las personas naturales o jurídicas que perciban una renta.  
Este ahorro, que sería progresivo, iría a cuentas especiales en el Banco de la Vivienda, las cuales permitirían a sus titulares obtener los créditos correspondientes, una vez enterados los plazos y cantidades de ahorro previo, en caso de no ser poseedores de una vivienda.  
En el caso contrario, los fondos podrían ser operados como crédito cuando el hijo mayor cumpla los 21 años, en nombre de todos los descendientes del titular, o al fallecimiento de éste, en cuyo caso podrían ser retirados por los herederos.  
De esta manera, el sistema puede ser un ahorro para la vivienda o un seguro previsional.  
En el caso de las empresas, este ahorro podrá destinarse a viviendas para el personal, en cuyo caso podría descontarse de las utilidades.
- 4.6. Normalización tributaria de todas las viviendas construídas durante los últimos 16 años acojidas al DFL-2 y que han excedido sus superficies mínimas o sus especificaciones.

## 5. SUBSIDIOS.

Con respecto a la actual política de subsidios, esta comisión propone su eliminación paulatina, en razón de que no ha sido una solución real al problema de la vivienda, ya que no ha disminuído el déficit ni ha cumplido con su objetivo básico, que era el de dar vivienda (no subsidio) a los sectores medios y de menores ingresos. Se trasladaría su acción sobre este último sector a través de una menor reajustabilidad de los dividendos que correspondan.

## 6. PRODUCCION DE INSUMOS Y DISEÑO.

Junto con todas las proposiciones anteriores, es indispensable la creación de los instrumentos legales que aseguren un adecuado suministro de materiales y otros elementos necesarios para la ejecución del Plan, asegurando un costo razonable y su disponibilidad en el mercado.

Para ello, deberá impedirse la existencia de monopolios, incentivando la creación y permanencia de industrias extractivas y de elaboración, en especial de aquellos materiales y sistemas que cuentan con pocos productores en el país.

Al mismo tiempo, se deberá mantener una estudiada y adecuada política de importaciones, que se adapte con rapidez a las necesidades del mercado.

Con relación a los diseños de las viviendas y conjuntos que se adopten para construir, nos parece imprescindible su total revisión, considerando los siguientes aspectos básicos:

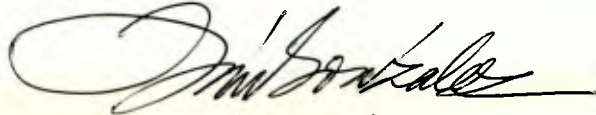
1. Máxima racionalidad constructiva, con industrialización total o parcial de los sistemas.
2. Diversidad de tamaños y programas de las viviendas.
3. Posibilidades claras de ampliación.
4. Inclusión de elementos de equipamiento urbano en todos los conjuntos.
5. Énfasis en las remodelaciones de los sectores "blandos" y de baja densidad en las ciudades.

## 7. CONCLUSIONES

Con el estudio que se propone y previa revisión por la Comisión Económica, legislación posterior y puesta en marcha, se estima que podrá iniciarse la construcción de aproximadamente **125.000 viviendas por año**, con lo cual se iniciará la solución definitiva del problema de la vivienda en nuestro país y en un plazo relativamente breve, dada su magnitud.

Estimamos este plazo en unos diez años, ya que la cifra anual podrá aumentarse en forma progresiva con la marcha del Plan.

Se estima una inversión anual de unos **450 millones de dólares** para la realización de este Plan de Vivienda, cifra que es inferior al **2% del Producto Geográfico Bruto del país**.



Arquitecto Iván González Tapia  
COMISION DE VIVIENDA Y URBANISMO  
PARTIDO RADICAL DE CHILE

Santiago, Octubre de 1989.