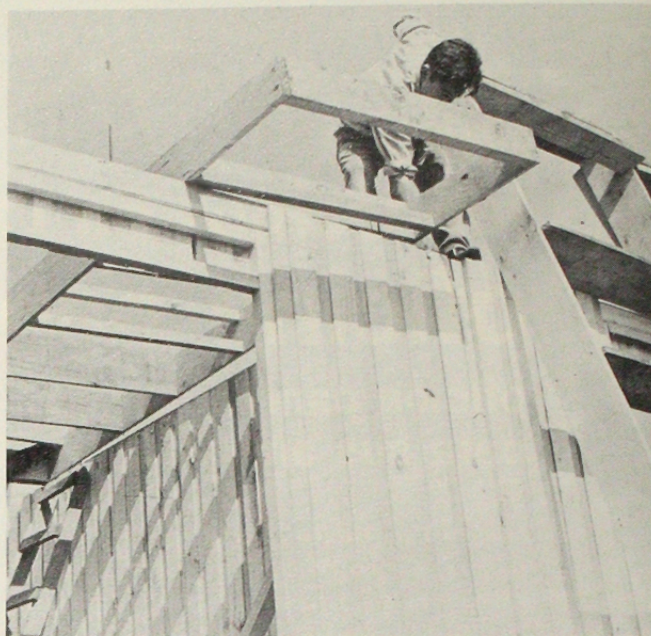


Autoconstrucción. Debe darse impulso y aliento a otras formas de construcción popular.



La Vivienda Popular

SERGIO WILSON PETIT. (1)

Políticas habitacionales y actividad de la construcción

Acicateado por el crecimiento demográfico y el proceso de concentración urbana, el país se ve impelido a tomar conciencia del problema habitacional (2).

En estas circunstancias, el Estado asume un creciente rol promotor en materia habitacional durante las tres administraciones que precede a la actual. Los años 1973 y 1978 muestran una profunda crisis de la actividad de la construcción, con sus secuelas sociales no sólo en el aspecto de la vivienda, sino también en materia de desocupación. Los sectores de menores ingresos sufren vivamente esta situación.

En 1979 y 1980 se produce una reactivación considerable de esta actividad, hablándose del "boom" de la construcción. El Gobierno anuncia la edificación de 900.000 viviendas en 10 años y el congelamiento del déficit habitacional. Sin embargo, a mediados del presente año la recesión se hace sentir, con especial énfasis en esta actividad y se habla que "los precios de las viviendas han tocado fondo" y que es necesario reestudiar muy cuidadosamente la ejecución de nuevos proyectos. Por otra parte, se hace presente que existe un "excedente" de más de 12.000 viviendas que no encuentran compradores, dadas las altas tasas de interés y la falta de créditos hipotecarios adecuados. Importantes comentarios se refieren al ajuste en el Sector Vivienda, destacando la falta de correspondencia entre los niveles de los sueldos y salarios y el monto de los dividendos o pagos que deberían efectuar los adquirentes de viviendas y los riesgos que corren los empresarios de la construcción si se dejan llevar por un ímpetu demasiado grande. Por último se expresa que en este nuevo programa, no puede exigirse el cumplimiento de metas establecidas en un contexto enteramente diferente (las 90.000 viviendas anuales). (3).

Dentro de este marco, esbozaremos algunas ideas sobre la vivienda popular.

La situación de los déficit y el rol subsidiario del Estado

Mucho se ha dicho y discutido sobre el déficit habitacional. Lo concreto es que existe y que las cifras más conservadoras lo señalan en no menos de 650.000 viviendas. Hay, sin embargo, fundados antecedentes para pensar que la cantidad es muy superior. Basta con citar la proyección del mismo hecha en un estudio para el MINVU, (4) que a 15 años, partiendo del existente

en 1976, lo estimaba en la suma de 1.696.782. Ahora bien, como se comprenderá, la situación deficitaria no afecta por igual a todos los sectores, sino que se concentra fundamentalmente en los estratos de menores ingresos. De esta manera, de un déficit de 627.231 viviendas existentes en 1976, según lo establecido en el estudio a que me he referido, 426.015 de ellas correspondían a los dos tramos inferiores de ingresos familiares, con un tope máximo de 5 ingresos mínimos mensuales.

"Se comprenderá lo dramático de la situación de la inmensa mayoría de las familias chilenas si se considera que sólo en el primer tramo de ingresos (hasta 2 ingresos mínimos mensuales) hay 677.629 familias; es decir, sobre 3 y medio millones de personas" (5).

Como es sabido, del Diagnóstico para el MINVU, antes citado, se desprende la proposición de otorgamiento de subsidios directos a quienes no alcancen con sus propios medios a obtener estándares sociales mínimos (subsidio habitacional). De esta manera el rol del Estado no es el de promotor en materia habitacional sino meramente subsidiario.

El drama de las familias sin casa

Así como a consecuencia de la cesantía y bajos niveles de ingreso existentes en las familias pobladoras, que les impedía cumplir con sus compromisos más indispensables, como son los pagos de la luz, el agua y los dividendos habitacionales, surgen los comités de vivienda y de pobladores para defender sus derechos y expectativas, a mediados de 1980, emerge con fuerza avasalladora la realidad de los allegados y de las familias sin casa. Los hechos son o pueden presumirse conocidos y también ser interpretados de diversas maneras, pero subyace a ellos una realidad profunda: la angustia de miles y miles de familias pobladoras allegadas y hacinadas, especialmente en las poblaciones más modestas y en los campamentos, careciendo de los elementos más indispensables para la vida humana y familiar. Su situación socio-económica, su prolongada desocupación, su falta de calificación en muchos casos, la inestabilidad y precariedad de sus ingresos los deja prácticamente al margen de toda posible solución habitacional.

Estas familias parecieran ser las lógicas destinatarias del subsidio habitacional, pero desgraciadamente no ha ocurrido así.

Las cifras friamente corroboran esta realidad. A diciembre de 1979, en 17 comunas de Santiago, según antecedentes oficiales del SERVIU Metropolitano, 54.514 familias habitaban 302

campamentos, con un total aproximado a 300.000 personas. Las estadísticas no revelan, sin embargo, que allegadas en esos campamentos viven otros tantos miles de familias sin casa, en una pieza o una mediaguña.

El subsidio habitacional

Dentro de la política de economía de mercado y del rol subsidiario que se atribuye al Estado, surge como un paliativo el subsidio habitacional. Su importancia es mayor aún si se considera que toda la política de viviendas sociales y básicas por parte del MINVU deberá orientarse paulatinamente a lo largo del año a la nueva modalidad de subsidios, como expresa en su parte pertinente el D.S. que aprueba los Programas Ministeriales (6).

Primero, el subsidio ordinario. Los antecedentes demuestran que en los dos primeros llamados, de 10.000 subsidios cada uno, esta ayuda directa no llega a los sectores de más bajos ingresos, con lo que "la filosofía" que los informa se desvirtúa. Pero, lo que es peor, la inmensa mayoría no llega siquiera a aplicarse; su vigencia debe ser prorrogada una y otra vez. Las viviendas nuevas que debieran fomentar no se construyen y es menester extender su alcance a las viviendas usadas.

Un estudio sobre el mercado de viviendas (7) establece que la utilización efectiva de los subsidios al 31 de mayo de 1980, alcanzaba a un total de 5.725 del primer llamado y 928 del segundo llamado, es decir, poco más de un 50% en el primer caso y menos del 10% en el segundo, entendiéndose por utilización efectiva, los pagados por SERVIU.

Vienen a continuación, además del rural, los subsidios variable (D.S. 351, de 1980) y variable para vivienda social básica (D.S. Nº 16, de 1981). Este último no llega a aplicarse, a pesar de estar vigente, lo que genera gran confusión, en atención a que el llamado usa estas últimas expresiones. En lo que respecta al "variable", mediante la baja de los estándares (tasación de 266,667 U.F. como máximo) y un menor monto del subsidio, de poco más de 100 U.F., permite que se seleccionen más de 20.000 postulantes. Aumenta el número seleccionado, pero, dado su monto, su aplicación aún está por verse.

Se anuncia para estos días el reglamento único del subsidio, incluyendo las distintas variedades y las novedades de la "compra del subsidio" (el postulante pagaría 80 U.F. y le darían un certificado de 200 U.F.) y, además, la desestimación del sitio propio como ahorro o aporte.

En el ánimo de contribuir al perfeccionamiento del subsidio se han formulado diversas sugerencias, acogiendo especialmente la realidad, experiencia y necesidad de las comunidades habitacionales, los comités de vivienda y de familias sin casa. Entre ellas pueden mencionarse: a) el aumento del número de subsidios y de los recursos destinados a ellos; b) acumulación de los programas de viviendas sociales y de subsidios y no sustitución; c) reserva de los recursos que no alcancen a utilizarse para los nuevos llamados; d) perfeccionamiento de mecanismos y de trámites; e) operación simultánea de las distintas modalidades de subsidios; f) impulso y aliento de otras formas de construcción popular; g) reconocimiento de la postulación de los grupos y comités organizados por los pobladores y las familias sin casa. (8)

Algunas conclusiones

Dentro del limitado ámbito de este artículo, pueden esbozarse, no obstante, algunas conclusiones.

- (1) Sergio Wilson Petit, es abogado especializado en problemas de vivienda y de organización social. Ha sido profesor investigador del CIDU-IPU de la Universidad Católica, de 1972 a 1978 y jefe de la delegación Regional de Santiago de la ex-CORHABIT (actual SERVIU Metropolitana), los años 1969 y 1970. Fue el principal redactor de la ley Nº 16.880, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Actualmente es Presidente de Acción Vecinal y Comunitaria, (AVEC), fundación que tiene por objeto el fomento de las organizaciones poblacionales y la asesoría técnica y jurídica de las mismas. Además es colaborador de la Revista Mensaje y miembro de la Comisión Justicia y Paz del Episcopado Nacional.
- (2) Chile más que duplica su población total entre 1930 y 1970 y más que triplica la población urbana. En la actualidad el 80% de la población del país viven en centros urbanos.
- (3) Intervención del Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción

1. La primera sería que la experiencia reiterada ha demostrado que la oferta de viviendas producida dentro de la política de mercado no responde a las más urgentes necesidades sociales. Tanto en época de crisis como se auge de la construcción habitacional ello ha quedado de manifiesto. El problema del déficit habitacional no es puramente cuantitativo, sino que más específicamente lo es de los sectores a los cuales están dirigidas las soluciones de carácter masivo. No basta que se construyan más viviendas; es menester orientar qué viviendas y a cuáles sectores su producción debe estar mayormente orientada.

La situación actual es muy ilustrativa: el déficit no ha disminuido, las necesidades sociales siguen creciendo, el drama de las familias sin casa aumentando y, sin embargo, existe un stock de más de 12.000 ya construidas que no encuentran adquirentes.

2. La segunda estrechamente ligada a la anterior, es que es distinto el drama de las familias sin casa que el problema habitacional en general. El mercado de la vivienda no llega absolutamente a los sectores poblacionales y, en buena medida, los planes vigentes tampoco alcanzan a los estratos de menores recursos o de extrema pobreza. Mal podría hablarse entonces de reducción del déficit habitacional si los sectores mayormente afectados por él quedan al margen de las posibles soluciones.

De ahí la pertinencia de la observación que transcribo:

"Ud puede darse cualquier tiempo razonable para solucionar un problema de viviendas modestas, pequeñas o precarias, pero no pueden darse el mismo tiempo para enfrentar un problema que clama al cielo, que afecta a miles de familias que son también chilenos, humanos y dignos y que no tienen un techo donde guarecerse o un espacio medianamente adecuado donde reposar y hacer una vida mínimamente digna". El drama de las familias sin casa no es sólo un problema habitacional; es una verdadera catástrofe nacional. Con razón, a mi juicio, un dirigente de los pobladores abogaba porque para atender esta situación se destinara el 2% constitucional establecido para las calamidades públicas. (9)

3. El suelo urbano (o urbanizado) que es un elemento básico para enfrentar el problema habitacional está distorsionado por la política de mercado (las parcelas de agrado, son un claro ejemplo) y, lo que es más grave, el Estado y sus agencias se están desposeyendo y quedando rápidamente sin stock de terrenos y sin ellos, como se comprenderá, toda solución habitacional es imposible.

Como hubo consenso en estimar en el Simposio de Vivienda Social de la III Bial de Arquitectura de este año, el suelo urbanizado está en la base de la solución del problema habitacional social o masivo. Recordaré, finalmente, otros elementos complementarios para enfrentar el problema de la vivienda popular, como lo manifesté en esa misma ocasión: el suelo urbanizado, primero; pero dentro de soluciones planificadas, variables y crecedoras; con reconocimiento al esfuerzo de los protagonistas organizados; considerando que el elemento velocidad o rapidez como básico en las soluciones, sobre todo para evitar el doble esfuerzo del arriendo y ahorro a la familia pobladora; establecimiento de mecanismos adecuados, especialmente en materia de organización, de ahorro y de incentivos.

Para la solución de su problema habitacional, las familias sin casa, las comunidades habitacionales y los comités de vivienda no están esperando todo del Estado, pero sí al menos que su esfuerzo sea reconocido y estimulado y, además, en la situación de los sin casa, atendido prioritariamente por el Estado, justamente por su carácter de verdadera catástrofe nacional.

- en un Seminario y comentarios de El Mercurio, de días 8, 10 y 12 de octubre pasado.
- (4) Diagnóstico del problema habitacional chileno, Alvaro Saieh, consultoría al MINVU, 1978.
- (5) Centro de Investigaciones Socio-económicas, CISEC, Estudios Sectoriales de la Estructura Social Chilena, 1978, Sector Pobladores.
- (6) Ver Diario Oficial de 28 de abril pasado, D.S. Nº 492 del Ministerio del Interior.
- (7) INECON, Ingenieros y Economistas Consultores, Segunda Etapa: Viviendas Urbanas de menos de U.F. 1.000 en el país, agosto de 1980.
- (8) Ver artículo del autor sobre el subsidio habitacional variable publicado en la Revista Mensaje Nº 299 de junio de 1981.
- (9) Ver documento de trabajo de AVEC, titulado Vivienda y Organización Popular: El Drama de las Familias sin Casa, Santiago, julio de 1981.