

2° Congreso Nacional del  
Partido Demócrata Cristiano  
Agosto - 1966

REVOLUCION EN LIBERTAD Y  
POLITICA HABITACIONAL

Documento resumen

Preparado por Ricardo Moreno, Antonio Labadía y Reimundo Guarda

S U M A R I O:

- 1.- Antecedentes de la situación habitacional hasta 1964
- 2.- La Revolución en Libertad y la política de vivienda
- 3.- Exigencias de la Planificación Nacional del Desarrollo
- 4.- El Programa y lo realizado
- 5.- Política y Acción para el futuro

Documentos anexos:

- 1.- Voto de Política Habitacional
- 2.- Formulación de Política Habitacional
- 3.- El Plan Habitacional Frei

www.archivopatricioaywin.cl



1.- ANTECEDENTES DE LA SITUACION HABITACIONAL HASTA 1964

a.- Período 1906 - 1959.- El período comprendido entre 1906 ( Primera Ley habitacional ) y 1959 ( dictación del D F L 2 ) se caracteriza por una profusión de leyes, reglamentos e instituciones sobre vivienda, con bajo rendimiento en la producción. Para un crecimiento de 3,7 millones de habitantes, que habrían requerido 650.000 viviendas, sólo se produjeron 120.000 en estos 53 años ( 1.200 unidades anuales ). Como consecuencia, aparecen las poblaciones " callampas " y paradójicamente se forman balnearios de lujo y el barrio alto de Santiago. Las instituciones operan en forma desordenada, sin un principio rector, con esporádicas intenciones de carácter popular. Nacen cooperativas de vivienda, sin encontrar apoyo. Con excepciones, planos reguladores son formales, académicos y sin posibilidades de ejecución. Barrios y ciudades se forman espontáneamente, con el esfuerzo individual. Primeros programas de autoconstrucción organizados. Primeros intentos de planificación ( Junta Nacional de Vivienda; Corporación de Inversiones )

b.- Período 1959 - 1964.- Se dicta el D F L 2 . El período se caracteriza por cambios administrativos que racionalizan servicios, pero no logran su coordinación. La vivienda, equipamiento y servicios dependen de 23 instituciones, relacionadas con 8 ministerios. CORVI, organismo fundamental. Se crea el reajuste y el sistema de ahorro y préstamo, vitalizándose el concepto de ahorro. Intención de atender sectores populares, pero sin su participación ( erradicaciones masivas preterrealistas ). Alta producción de viviendas ( alrededor de 200.000 unidades en 6 años ) con escaso equipamiento comunitario. Grandes empresas constructoras, administración centralista, mercado libreal de viviendas. Abusos al amparo de exenciones tributarias. Viviendas destinadas en su mayoría a sectores de altos ingresos. Atribuciones municipales disminuidas. Planificación centralizada en CORVI, sin posibilidad de toma de decisiones. Aparece el Plan Nacional de Desarrollo ( CORFO ) con metas para los diversos sectores económicos. - Coordinación ineficaz a través de Consejo ministerial-institucional ( COPERE )

c.- El enfoque del problema habitacional hasta 1964.- Hasta 1964 el enfoque tradicional chileno sobre el problema habitacional ha sido estadístico y ha girado en torno al déficit o escasez de vivienda en relación a las necesidades de la población. De este modo se ha encarado el problema habitacional, con un criterio característico de países económicamente desarrollados, donde la respuesta lógica es, producir al máximo los bienes que escasean.

Esto ha traído como consecuencia la formulación de metas numéricas que sólo aportan un argumento al debate político, pero en nada contribuyen



yen a solucionar el problema en sus raíces.

Hecha esta aclaración, que tiene por objeto situar el déficit de vivienda como un simple dato estadístico y mero indicador del problema, nos abocaremos a presentar un resumen de sus características:

El déficit habitacional, estimado sin mucha precisión entre .... 400.000 a 500.000 viviendas, está estructurado por diversos factores:

- 1.- Aumento vegetativo de la población en aproximadamente 245.000 personas anuales, que crea la necesidad de 46.000 viviendas al año.
- 2.- La elevada tasa de urbanización del país que exige un incremento más rápido de edificación de viviendas en centros urbanos.
- 3.- El deterioro por uso y necesidad de reemplazo de viejas estructuras significa una reposición estimada en unas 9.000 viviendas anuales.
- 4.- Destrucción por terremotos y temporales, que puede considerarse en 5.000 viviendas anuales.

En consecuencia, la sola satisfacción de este déficit anual, sin mejorar la situación acumulada, exigirá la construcción de 360.000 unidades en el período 1964-1970

Para terminar, es necesario agregar otro aspecto que configura una "nueva dimensión" al problema habitacional: la construcción de viviendas de mala calidad, de dimensionamiento insuficiente, sin equipamiento urbano ni comunitario, que significa la formación de nuevas callampas si no se arbitran las medidas necesarias para su terminación o mejoramiento progresivo.

## 2.- LA REVOLUCION EN LIBERTAD Y LA POLITICA DE VIVIENDA

Bases Doctrinarias.- Hemos expresado nuestros puntos de vista con un criterio técnico, tanto para la formulación de una Política ( documentos anexos ) como en una síntesis ideológica ( voto sobre política habitacional ) Ambos están informados por la misma base doctrinaria y contienen una misma formulación ideológica. En el presente documento deseamos, junto con ampliar el marco de referencia, enfatizar su contenido político.

La clave de la política habitacional que proponemos a la consideración del Congreso del Partido está en muestra, tesis doctrinario fundamental:

La superación de la indigencia del pueblo chileno en materia habitacional, debe hacerse con la participación dinámica del mismo pueblo, como protagonista del cambio y del desarrollo habitacional

Esto significa incorporar el principio de la libertad del hombre para lograr su propio desarrollo y el de su familia, que se traduce pleneamente en la concepción de un Plan Habitacional que le proporcione acceso a la solución de sus necesidades de vivienda mediante su esfuerzo responsable y por lo tanto protegónico.



De esta manera la Política de vivienda cumplirá su doble papel de "fin social" proporcionando vivienda a la familia, núcleo base de la sociedad y permitiendo la vida en comunidad, y por otra parte, servirá de instrumento del desarrollo que, concentrándose con el Plan Nacional del Desarrollo, tienda a superar los factores estructurales que están en la base del problema habitacional.

Se trata pues, de fijar las normas básicas de una política de vivienda que demuestre la eficacia de una vía no capitalista del desarrollo.

De la sola enunciación al pueblo de un programa así concebido y por el simple hecho de la comparación, se creará una mística que aumentará su conciencia revolucionaria.

Mediante la incorporación del esfuerzo popular a las áreas de actividad económica y otras medidas, que enunciaremos mas adelante, que transformen el actual mercado liberal de vivienda en mercado Social, la Revolución en Libertad tendrá una herramienta de orientación y una capacidad de ejercicio del mando en las manos del pueblo.

### 3.- EXIGENCIAS DE LA PLANIFICACION NACIONAL DEL DESARROLLO

El Plan de Viviendas y Desarrollo Urbano no puede ser considerado en forma separada del Plan Nacional de Desarrollo, del cual forma parte activa. Las metas sociales que se propone el Plan de Desarrollo, entre las que está vivienda, además de salud y educación, deben ser compatibles con las metas de inversión productivas, ya que el desarrollo social debe sustentarse en un desarrollo económico concomitante. Esto implica supeditarse a los términos del desarrollo global, pero al mismo tiempo participar en su formulación. La frialdad revolucionaria y la eficacia que exigimos a los mecanismos, y procedimientos de la Revolución en Libertad no permite a ningún sector adjudicarse una prioridad exclusiva que signifique supeditar a sus resultados el éxito del programa.

En 1965 el desarrollo del plan global requirió del sector vivienda un esfuerzo extraordinario de producción, destinado a mover la economía nacional, levantando al país del estagnamiento en que se encontraba al final del Gobierno anterior. Este propósito se cumplió. En 1966, se requiere, por Odeplan y el Ministerio de Hacienda, desviar parte importante de las inversiones públicas hacia otros sectores, como consecuencia de lo cual Vivienda baja su ejecución y se organiza para utilizar en mayor escala los actuales recursos marginales de economía.



4.- EL PROGRAMA Y LO REALIZADO

En 1964, CECOP entregó un Programa Habitacional, cuyo objetivo básico era establecer la forma de operar en la primera etapa de Gobierno, que forzosamente debía ser una etapa de transición, hasta que contáramos con la herramienta institucional que nos permitirá poner en marcha una Política Nacional de Viviendas y sobre todo que permitiera poner el énfasis a los aspectos doctrinarios que diferencian a un " buen Gobierno" de un " Gobierno con eficacia revolucionaria"

Queremos señalar aquí que la diferencia entre ambos, no está en el número de casas que se edifiquen, sino en el rendimiento y aprovechamiento integral de los recursos que intervengan, sean ellos financieros, técnicos o humanos. Podemos decir que la diferencia está en el estilo empleado, en el " como" se aborde el problema. La Revolución en Libertad, tiene un estilo propio, es el que le confiere la participación del pueblo organizado como protagonista del cambio y de su propia superación

www.archivopatritico.com



6.-

A.- El planteamiento de la nueva política de vivienda, servicios urbanos y equipamiento comunitario, está fundamentada en los siguientes principios:

- a) Impulso al Desarrollo Comunal, con las iniciativas en las Municipalidades, con colaboración del Gobierno.
- b) Participación de la comunidad, incorporando su esfuerzo, su organización y su aporte económico.
- c) Atención de la demanda anual del sexenio y la reposición ( alrededor de 360.000 unidades en total ).
- d) Desarrollo de los servicios urbanos ( agua, alcantarillado, luz, pavimentación ) y el equipamiento ( escuelas, centros de reunión, policlínicos, comercio, deportes ) como complemento indispensable de las viviendas.
- e) Carácter popular, produciendo para el sector de más bajos ingresos la mayor parte de las viviendas.
- f) Nuevos métodos de producción, impulsando las técnicas industriales en la construcción.
- g) Nueva estructura Institucional, creando el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ( el primero de América ).

B.- Obra realizada.

- a) Desarrollo Comunal: en 1965, 10 estudios preinversionales comunales iniciados. En 1966: incorporación de otras municipalidades (hasta completar 32 ). Curso de preparación para personal municipal, contratado con las Universidades. Apertura de oficinas locales.
- b) Participación de la comunidad.

Programas de autoconstrucción CORVI:

1960 - 1964	( 5 años ):	506 viv. iniciadas (promedio anual 101 viv.)
1965		956 viv. iniciadas
1966 ( estimado )		2.086 viv. iniciadas

Programas de créditos a Cooperativas ( viviendas iniciadas ) :



AÑOS	CORVI	SISTEMA AH. y P.	TOTAL
1959-1964	4.244	3.783 (desd.1962)	8.027 (Prom.an:1.300)
1965	2.067	2.107	4.174
1966	2.162	1.309	3.471

Programas de Crédito CORVI a Cooperativas, para urbanizar sitios.

1959 - 1964	4.102 sitios ( Prom.Anuar: 600 sit.)
1965	2.960 "
1966	1.448 "

Operaciones Techo ( sismo Marzo 1965 ) e Inundaciones (Invierno 65):

48.271 mediaguas levantada por la propia comunidad.

Obras de desarrollo comunitario ( Gobierno Interior ) en Operación Emergencia:

Luz eléctrica:	102 poblaciones
Agua Potable:	123 "
Caminos:	370 Km.
Arreglo de calles y veredas:	100 poblaciones

Programa de Préstamos individuales CORVI ( Viv.Mínimas, Campesinas, Reconstrucción, Préstamos en materiales, Habilitación, etc. )

Provincias:	1963 - 1964:	2.417 préstamos(Prom.An.600)
	1965:	2.212 "
	1966:	2.000 " (estimación)
Santiago	1965:	2.011 "
	1966:	2.200 " (estimación)

Programa de Ahorro y Préstamo ( SINAP ), préstamos individuales:

1964:	4.404 operaciones
1965:	5.984 "
1966:	6.400 " (estimación)



c) Cantidad de viviendas iniciadas sectores público y privado.

1959 - 1964:	185.371 viv.	13.284.000 m <sup>2</sup> .
		Pr. An. 31.000 viv.
1965:	52.570 viv.	3.058.000 m <sup>2</sup> .
1966:	33.000 viv.	1.940.000 m <sup>2</sup> . (estim.)

Suma 1965 y 1966: 85.570 - Meta 1965 y 1966: 96.000

Además, en 1965: 31.352 mediaguas - Op. Techo  
16.919 mediaguas - Op. Emergencia.

Total familias atendidas 1965 - 1966: 133.841.-

d) Servicios y Equipamiento: Por primera vez, contrato simultáneo de vivienda y equipamiento en poblaciones CORVI.

Equipamiento iniciado (CORVI) 1959 - 1964: 193.306 m<sup>2</sup>. (Pr. An. 32.000 m<sup>2</sup>.)  
1965: 146.093 "  
1966: 35.000 " (Estim.)

e) Carácter popular del Plan:

CORVI 1964: 63% de viviendas básicas y medias  
CORVI 1965: 82% " " " " "

Disminución de sup.promedio edificada:

	Sector Públ.	Sec.Privado
1959:	70 m <sup>2</sup> .	95 m <sup>2</sup> .
1965:	49 "	85 "

en SINAP: 50% de viviendas financiadas tienen menos de 70 m<sup>2</sup>.

36% de deudores tienen menos de 3 vitales de renta.

Intereses: 1965: Bajaron en CORVI del 4% al 0,5%, sg. valor de la vivienda. Bonificación de hasta 60% del dividendo en erradicaciones.

f) Auge de industrialización de viviendas:

CORVI: Viviendas prefabricadas contratadas:

1959 - 1964:	1.868	(Prom.Anual: 300)
1965 - 1966:	5.546	( " " : 2.700)

g) Creación del Ministerio de la Vivienda: Ley 16.391, Dic. 1965.



C.- Leyes y Decretos en preparación.

1. Ley de Saneamiento de Títulos de Dominio de poblaciones en situación irregular.
2. Decreto para regular precio y mercado de materiales de construcción.
3. Decreto que reglamenta la copropiedad en edificios.

D.- Deficiencias.-

a) El mercado.

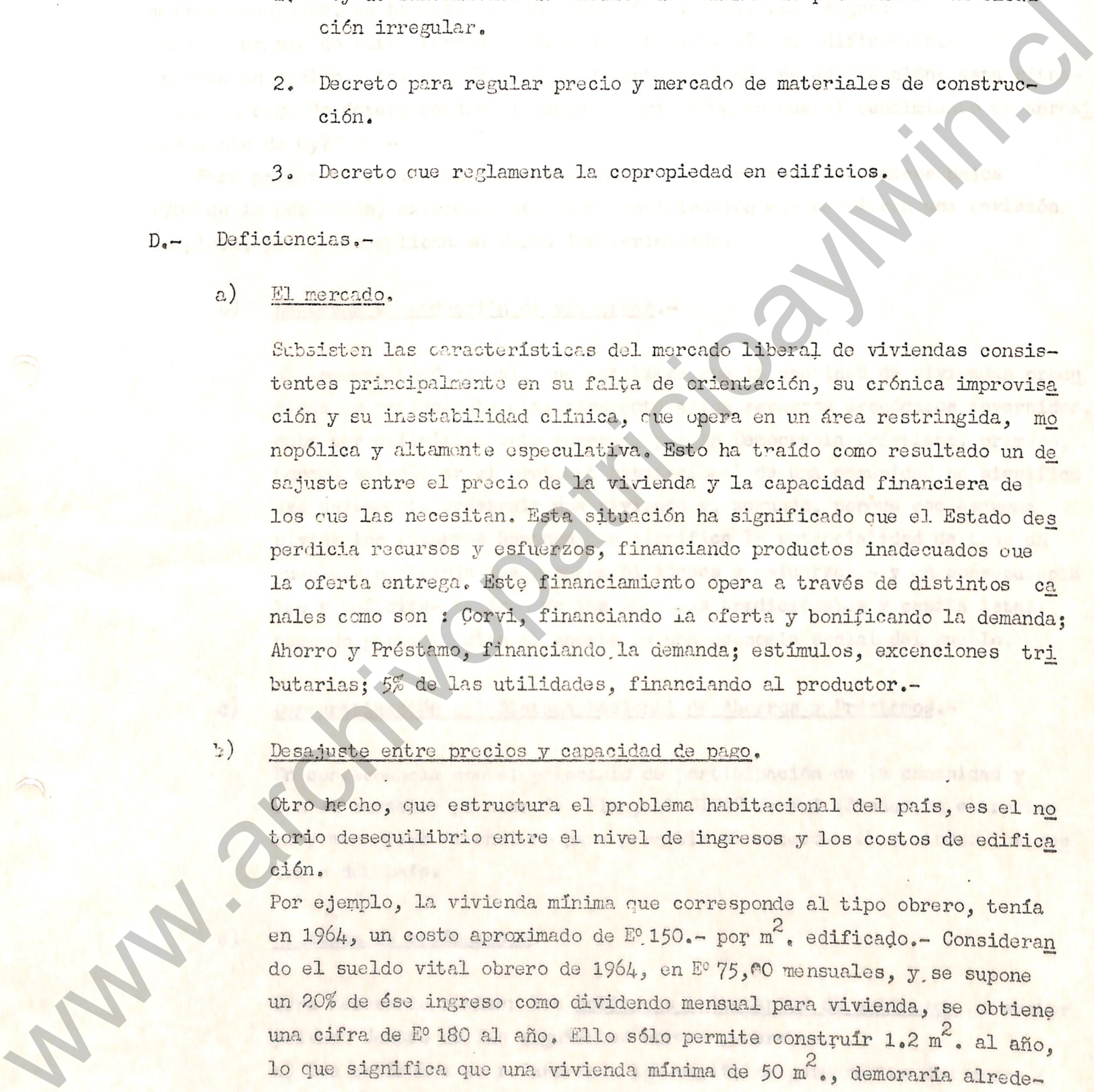
Subsisten las características del mercado liberal de viviendas consistentes principalmente en su falta de orientación, su crónica improvisación y su inestabilidad clínica, que opera en un área restringida, monopolística y altamente especulativa. Esto ha traído como resultado un desajuste entre el precio de la vivienda y la capacidad financiera de los que las necesitan. Esta situación ha significado que el Estado desperdicia recursos y esfuerzos, financiando productos inadecuados que la oferta entrega. Este financiamiento opera a través de distintos canales como son : Corvi, financiando la oferta y bonificando la demanda; Ahorro y Préstamo, financiando la demanda; estímulos, exenciones tributarias; 5% de las utilidades, financiando al productor.-

b) Desajuste entre precios y capacidad de pago.

Otro hecho, que estructura el problema habitacional del país, es el notorio desequilibrio entre el nivel de ingresos y los costos de edificación.

Por ejemplo, la vivienda mínima que corresponde al tipo obrero, tenía en 1964, un costo aproximado de E° 150.- por m<sup>2</sup>, edificado.- Considerando el sueldo vital obrero de 1964, en E° 75,00 mensuales, y se supone un 20% de ése ingreso como dividendo mensual para vivienda, se obtiene una cifra de E° 180 al año. Ello sólo permite construir 1.2 m<sup>2</sup>. al año, lo que significa que una vivienda mínima de 50 m<sup>2</sup>., demoraría alrededor de 42 años en ser pagada.

Esta situación ha seguido deteriorándose a extremos que en 1966, la disponibilidad anual de ése mismo obrero alcanza para pagar 0,80 m<sup>2</sup>., edificados al año.





Por otro lado si examinamos la relación ingreso-costo para el nivel de empleados, los antecedentes indican que el rendimiento del sueldo vital, en términos de metros cuadrados, se ha deteriorado entre 1959 y 1964, como sigue:

En 1959 un sueldo vital rendía aproximadamente 1,72 m<sup>2</sup>. de edificación.-

En 1964 un sueldo vital rendía aproximadamente 0,85 m<sup>2</sup>. de edificación; esta situación ha seguido deteriorándose levemente hacia 1966 en que el rendimiento es aproximadamente de 0,78 m<sup>2</sup>.-

Para paliar la situación descrita en los estratos socioeconómicos bajos (70% de la población) existen sistemas de bonificación que requieren una revisión completa, ya que se aplican en forma indiscriminada.

c) Recursos y producción de viviendas.-

El esquema tradicional, que establece que la cantidad de viviendas producidas es equivalente exclusivamente a los recursos económicos invertidos, debe ser definitivamente superado por la Democracia Cristiana, primero, porque solucionar el problema habitacional de una comunidad no significa exclusivamente construir una vivienda y, segundo, porque ese esquema olvida los recursos humanos que significa la potencialidad de todo un pueblo y restringe las responsabilidades y esfuerzos - y en consecuencia los beneficios- al área de las empresas tradicionales y capitalistas, negando participación al aporte de una economía social del pueblo.

d) Democratización del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos.-

En consecuencia con el principio de participación de la comunidad y con el carácter popular del Plan, el SINAP deberá adecuar su estructura y mecanismo financiero para permitir el acceso a él de todos los sectores del país.

e) Política de estímulos.-

Será necesario revisar las políticas tributarias de estímulos al sector privado dentro de las siguientes normas generales:

- a) Los estímulos se referirán a los capitales permanentes dedicados a la producción de viviendas.
- b) Los estímulos serán estudiados en forma que operen en proporción inversa al precio de las viviendas producidas.



5.- POLITICA Y ACCION PARA EL FUTURO

Se acompaña el texto íntegro del Voto sobre política habitacional recientemente aprobado por el Consejo Técnico Ampliado del Partido, celebrado en El Tabo, los días 13 y 14 del presente mes.-

www.archivopatricioaywin.cl



VOTO SOBRE POLITICA HABITACIONALA.- CONSIDERANDO COMO ANTECEDENTES DE DIAGNOSTICO

Que el bajo nivel habitacional de vastos sectores populares con altos índices de hacinamiento, promiscuidad, marginalidad urbanística, son parte de un cuadro de marginalidad económica y social mucho más amplio que incluye a todos los aspectos básicos del nivel de vida.

Que por lo tanto, el déficit acumulado de viviendas es la expresión en el plano social de desajuste localizados en la base del proceso de desarrollo del país.

Que entre estos desajustes es necesario destacar los siguientes:

- a.- el que se observa entre los ingresos familiares y los precios de las viviendas;
- b.- el que existe entre la demanda nominal de viviendas, servicios urbanos y equipamiento, y la capacidad real del país para financiarla;
- c.- el desequilibrio existente entre la estructura rural y la estructura urbana, sus desajustes internos y sus implicaciones demográficas;
- d.- el desequilibrio que se constata en el desarrollo de ciertas áreas del territorio en desmedro de otras, reflejado en los indicadores de concentración industrial, inversiones, servicios urbanos, vivienda, equipamiento comunitario, etc.

B.- CONSIDERANDO ADEMÁS COMO TESIS DOCTRINARIA FUNDAMENTAL

1.- Que la revolución de la libertad en el sector vivienda tiene por objeto la superación de la indigencia del pueblo chileno en materia habitacional, de servicios urbanos y equipamiento comunitario.

2.- Que esta superación debe hacerse con la participación dinámica del pueblo como protagonista del cambio y del desarrollo habitacional.

3.- Que la participación dinámica debe ser comunitaria, comprendiendo, tanto los esfuerzos de producción como el goce de beneficios. Esta participación se logrará sólo si toda la comunidad, solidariamente, entrega su contribución intencional a la formulación de la meta, está dispuesta a cumplir las normas que exige esa meta, adhiere a las ideas y valores involucrados en ella, tiene acceso a los medios necesarios para lograrla y asume las tareas específicas para alcanzarla.

4.- Que este proceso de participación supone un cambio de mentalidad y de estructura, en todos los niveles de la comunidad, que permitan el



aporte insustituible de capacidad creadora, voluntad de realización y espíritu de sacrificio de todos.

5.- Que para el desenvolvimiento de este proceso se requiere una intervención dinámica del Estado, a través del uso integral de la herramienta estructural de que dispone, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus organismos dependientes, y de los instrumentos legales que estén necesarios.

C.- TENIENDO PRESENTE que por su naturaleza y objetivos la política nacional de vivienda debe tener el doble carácter de fin social y de instrumento de desarrollo que tienda a superar los factores estructurales que están en la base del problema habitacional.

LA COMISION DE VIVIENDA DEL DEPARTAMENTO TECNICO DEL P.D.C. RECOMIENDA COMO NORMAS DE POLITICA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, las siguientes:

- 1.- Planificar y regular el actual mercado para transformarlo de liberal en mercado social; de modo:
  - a) que toda vivienda financiada con dineros públicos sea en su oferta o en su demanda, deba cumplir con determinadas normas de calidad y precio;
  - b) que exista un nivel de actividad estable y continuo;
  - c) que la producción se organice en base a tipos de vivienda compatibles con las necesidades, aspiraciones y capacidades de pago ( demanda real ) teniendo en consideración la estratificación socio-económica del país;
  - d) que a través de la búsqueda y utilización de sistemas racionales por tipos, se abarate el producto, con especial hincapié en la vivienda industrializada y normalización;
  - e) que por medio de la búsqueda y utilización de fórmulas de comercialización se aseguren precios de venta que pongan atajo a la especulación en la comercialización de viviendas, en especial para el sistema de Ahorro y Préstamo, la tasación previa;
  - f) que por medio de la búsqueda y la utilización de sistemas administrativos se faciliten los procesos de producción y comercialización de las viviendas



- g) que se modifique la política de 5%, correspondiéndole al Estado y/o a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo su percepción, distribución y canalización, para financiar los programas de iniciativa pública o privada de interés social.

2.- El impulso vigoroso a una participación popular, que incorpore al plan de viviendas, servicios urbanos y equipamiento comunitario, los recursos potenciales de la Comunidad, y a la vez para programar y compatibilizar este aporte con una política dinámica de empleo acorde con el Plan Nacional de Desarrollo, de modo:

- a) que la organización popular adquiera una expresión propia de la naturaleza específica de la vivienda; cuyas características deberán abordarse en conjunto con la Consejería Nacional de Promoción Popular.
- b) que la vivienda sea pagada total o parcialmente por el adquiriente, según su situación económica y en ningún caso regalada. El Estado deberá bonificar o subvencionar a quien no tenga capacidad para el pago total de su vivienda, haciéndose cargo de la diferencia. En aquellos casos de sectores de muy bajos ingresos, el aporte de los interesados podrá ser de mano de obra, organizada a través de sistemas de autoconstrucción. Estos aportes deberán ser considerados en la reestructuración de los sistemas de postulación y adjudicación.
- c) que la política de vivienda entroque con la política nacional de empleo, mediante la incorporación de recursos humanos subutilizados y aquellos marginados del trabajo que carecen de vivienda, enfatizando programas de autoconstrucción, cooperativas y talleres artesanales de productos normalizados.
- d) adecuación de las técnicas de producción que permitan incorporar la mano de obra marginal normalmente no especializada.
- e) estímulo a nuevas empresas comunitarias, constructoras, monitoras, cooperativas; lo cual implica créditos, asistencia técnica y servicios, en coordinación de organismos públicos y privados.
- f) dar plena vigencia a la política de mejoramiento progresivo de las condiciones habitacionales, dirigida según los casos a aumentar el standard urbanístico, servicios básicos, alojamiento, equipamiento del hogar y comunitario, todo esto, con el objeto de extender al máximo de familias los beneficios directos de los limitados recursos eco-



nómicos disponibles y aprovechar los recursos humanos potenciales.

g) definir una política específica de Cooperativas de Viviendas, que considere el movimiento cooperativo como un instrumento de primera prioridad en la Política Nacional de Vivienda. Esta política deberá considerar la participación real de los adherentes al movimiento cooperativo.

3.- Que la Reforma Agraria no contempla la disminución sustancial de la presión desmedida en emigración hacia las ciudades, por lo que un plan racional de Vivienda y Desarrollo Urbano, teniendo presente lo expresado deberá ser planificado con acciones concertadas en las áreas Rurales y Urbanas,

4.- Que la doble perspectiva de preparar la ciudad para recibir nuevo contingente humano, como de adecuarla para los que ya la habitan - todo lo cual tiende a la integración de la comunidad - implica el disponer de instrumentos adecuados para realizar esta tarea en el cumplimiento de los siguientes objetivos del desarrollo urbano;

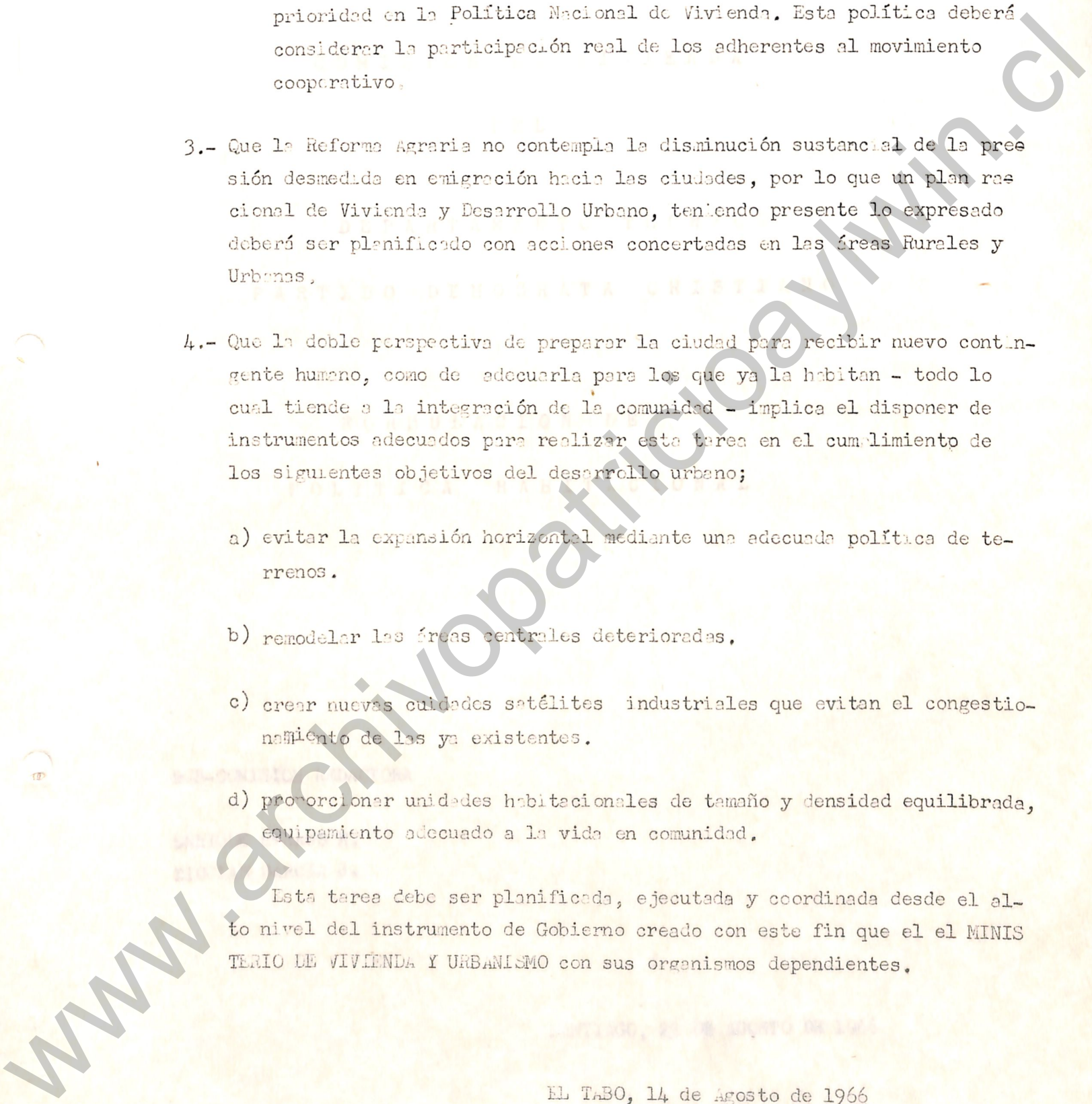
- a) evitar la expansión horizontal mediante una adecuada política de terrenos.
- b) remodelar las áreas centrales deterioradas.
- c) crear nuevas ciudades satélites industriales que evitan el congestionamiento de las ya existentes.
- d) proporcionar unidades habitacionales de tamaño y densidad equilibrada, equipamiento adecuado a la vida en comunidad.

Esta tarea debe ser planificada, ejecutada y coordinada desde el alto nivel del instrumento de Gobierno creado con este fin que el el MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO con sus organismos dependientes.

EL TBO, 14 de Agosto de 1966

RICARDO MORENO  
Presidente  
Comisión Técnica

Enrique Straub  
Reimundo Guarda  
EL TBO





COMISION DE VIVIENDA  
DEL

DEPARTAMENTO TECNICO

PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO

FORMULACION DE  
POLITICA HABITACIONAL

SUB-COMISION REDACTORA

ENRIQUE STRAUB R.  
NICOLAS GARCIA J.

SANTIAGO, 23 DE AGOSTO DE 1966

www.archivopatricioaywin.cl

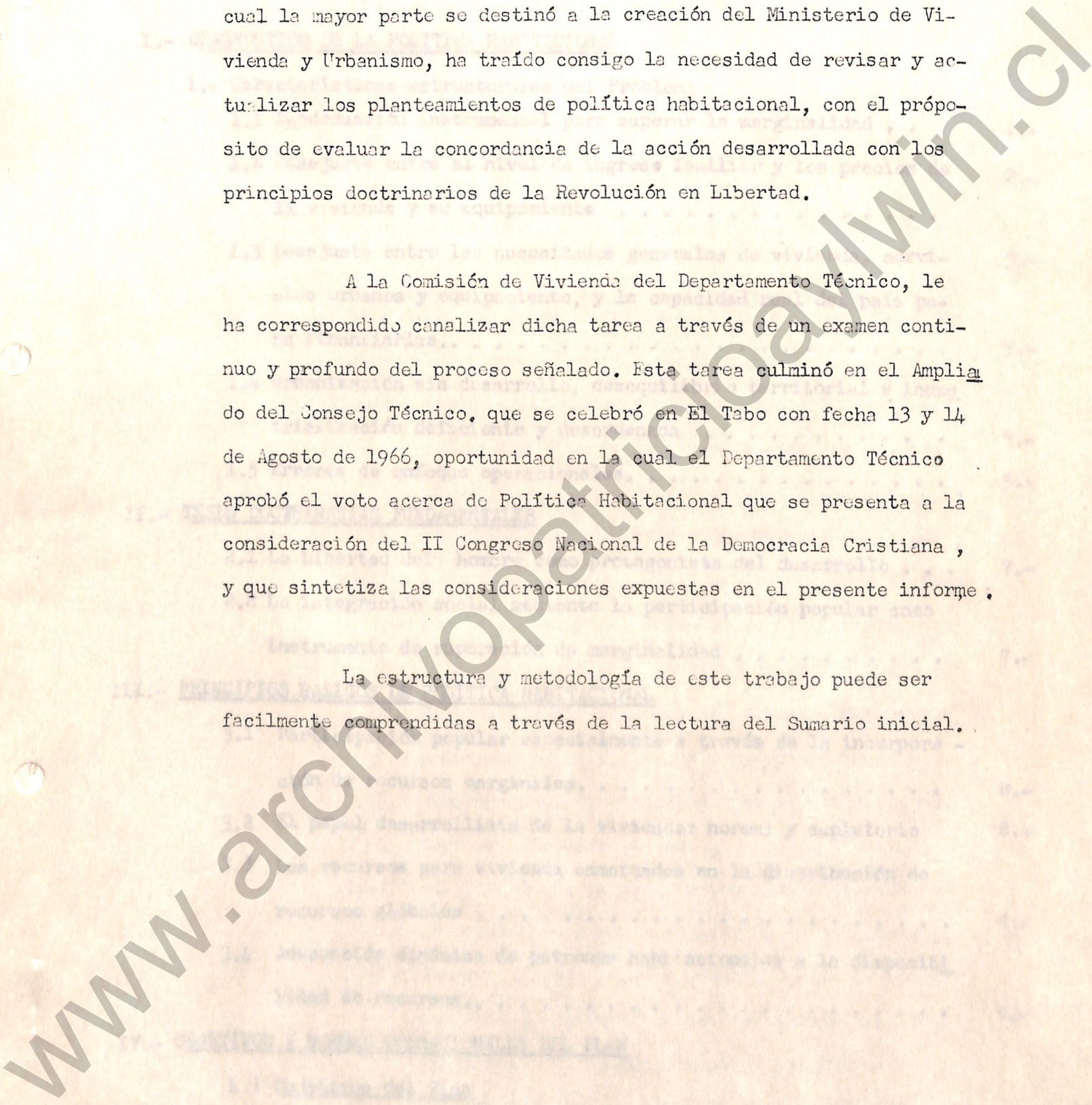


INTRODUCCION

La experiencia de casi dos años de gobierno, período del cual la mayor parte se destinó a la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ha traído consigo la necesidad de revisar y actualizar los planteamientos de política habitacional, con el propósito de evaluar la concordancia de la acción desarrollada con los principios doctrinarios de la Revolución en Libertad.

A la Comisión de Vivienda del Departamento Técnico, le ha correspondido canalizar dicha tarea a través de un examen continuo y profundo del proceso señalado. Esta tarea culminó en el Ampliado del Consejo Técnico, que se celebró en El Tabo con fecha 13 y 14 de Agosto de 1966, oportunidad en la cual el Departamento Técnico aprobó el voto acerca de Política Habitacional que se presenta a la consideración del II Congreso Nacional de la Democracia Cristiana, y que sintetiza las consideraciones expuestas en el presente informe.

La estructura y metodología de este trabajo puede ser fácilmente comprendidas a través de la lectura del Sumario inicial.





SUMARIO

INTRODUCCION

PAG

I.- DIAGNOSTICO DE LA POLITICA HABITACIONAL

1.- Características estructurales del Problema

- 1.1 Inadecuación instrumental para superar la marginalidad . . . 1.-
- 1.2 Desajuste entre el nivel de ingreso familiar y los precios de la vivienda y su equipamiento . . . . . 2.-
- 1.3 Desajuste entre las necesidades generales de vivienda, servicios urbanos y equipamiento, y la capacidad real del país para financiarlas.. . . . 3.-
- 1.4 Urbanización sin desarrollo, desequilibrio territorial e industrialización deficiente y desordenada . . . . . 3.-
- 1.5 Errores de enfoque operacionales. . . . . 5.-

II.- TESIS DOCTRINARIAS FUNDAMENTALES

- 2.1 La Libertad del hombre como protagonista del desarrollo . . . 7.-
- 2.2 La integración social mediante la participación popular como instrumento de superación de marginalidad . . . . . 7.-

III.- PRINCIPIOS BASICOS DE POLITICA HABITACIONAL

- 3.1 Participación popular especialmente a través de la incorporación de recursos marginales. . . . . 8.-
- 3.2 El papel desarrollista de la vivienda: normal y supletorio 8.-
- 3.3 Los recursos para vivienda enmarcados en la distribución de recursos globales . . . . . 8.-
- 3.4 Adecuación dinámica de patrones habitacionales a la disponibilidad de recursos.. . . . 9.-

IV.- OBJETIVOS Y NORMAS OPERACIONALES DEL PLAN

4.1 Objetivos del Plan

- 4.11 La vivienda como instrumento de superación de marginalidad social y territorial. . . . . 9.-
- 4.12 Soluciones de acuerdo con la estratificación de nivel de ingreso. . . . . 10.-



4.13 Programación	10.-
4.14 Contribución al Desarrollo Regional . . . . .	10.-
4.15 Adecuación de sistemas y mecanismos a la realidad habitacional . . . . .	11.-
4.2 <u>Normas Operacionales</u>	
4.21 Énfasis en la participación responsable y activa de todos los sectores en la realización del Plan . . . . .	11.-
4.22 Autenticidad creativa en la concepción y realización del Plan . . . . .	12.-
Regulación del actual mercado de vivienda para transformarlo de mercado liberal en mercado social . . . . .	12.-
4.23.1 Normas de calidad y precio para viviendas financiadas con dineros públicos consagradas en todo el mundo. . . . .	12
4.23.2 Estabilidad y continuidad del mercado . . . . .	13
4.23.3 Industrialización y mecanización adecuada al grado de desarrollo y uso alternativo de recursos inspirado en una política nacional de empleo . . . . .	13
4.23.4 Racionalización selectiva de tipos de diseño y construcción de viviendas y equipamiento . . . . .	14
4.23.5 Comercialización controlada con el propósito de suprimir la especulación . . . . .	14
4.23.6 Agilización de procedimientos administración en la producción y comercialización de viviendas ..	14
4.23.7 Financiamiento para la demanda dentro de una política de integración con características redistributivas, estratificadas y selectivas en función del precio, sin excluir ningún sector de la sociedad . . . . .	15
4.23.8 Financiamiento para la oferta en función de la eficiencia y productividad para asegurar la regulación de precios y que cumpla un fin social; es	



pecialmente el 5% . . . . . 16

4.24 El contexto de Desarrollo Urbano como marco de referen-  
cia de la vivienda . . . . . 16

4.24.1 Regulación de la expansión horizontal de las ciu-  
dades y remodelación de áreas centrales deterio-  
radas . . . . . 17

4.24.2 Estructuración orgánica de las unidades territo-  
riales de vivienda, equipamiento trabajo y espar-  
cimiento adecuados a la vida comunitaria . . . . . 17

4.24.3 Incorporación de barrios marginales periféricos  
a la estructura urbana. . . . . 17

4.24.4 Descentralización de la programación y realiza-  
ción del desarrollo en los distintos niveles te-  
rritoriales de la comunidad, posibilitando la  
participación activa del pueblo en esta tarea  
y tomando en cuenta de manera especial la cola-  
boración de las Municipalidades . . . . . 17

4.25 Adecuación de la estructura administrativa para la reali-  
zación del Plan . . . . . 17

4.25.1 Unidad y coherencia en la política habitacional  
y de desarrollo urbano en la labor de los diver-  
sos organismos. . . . . 18

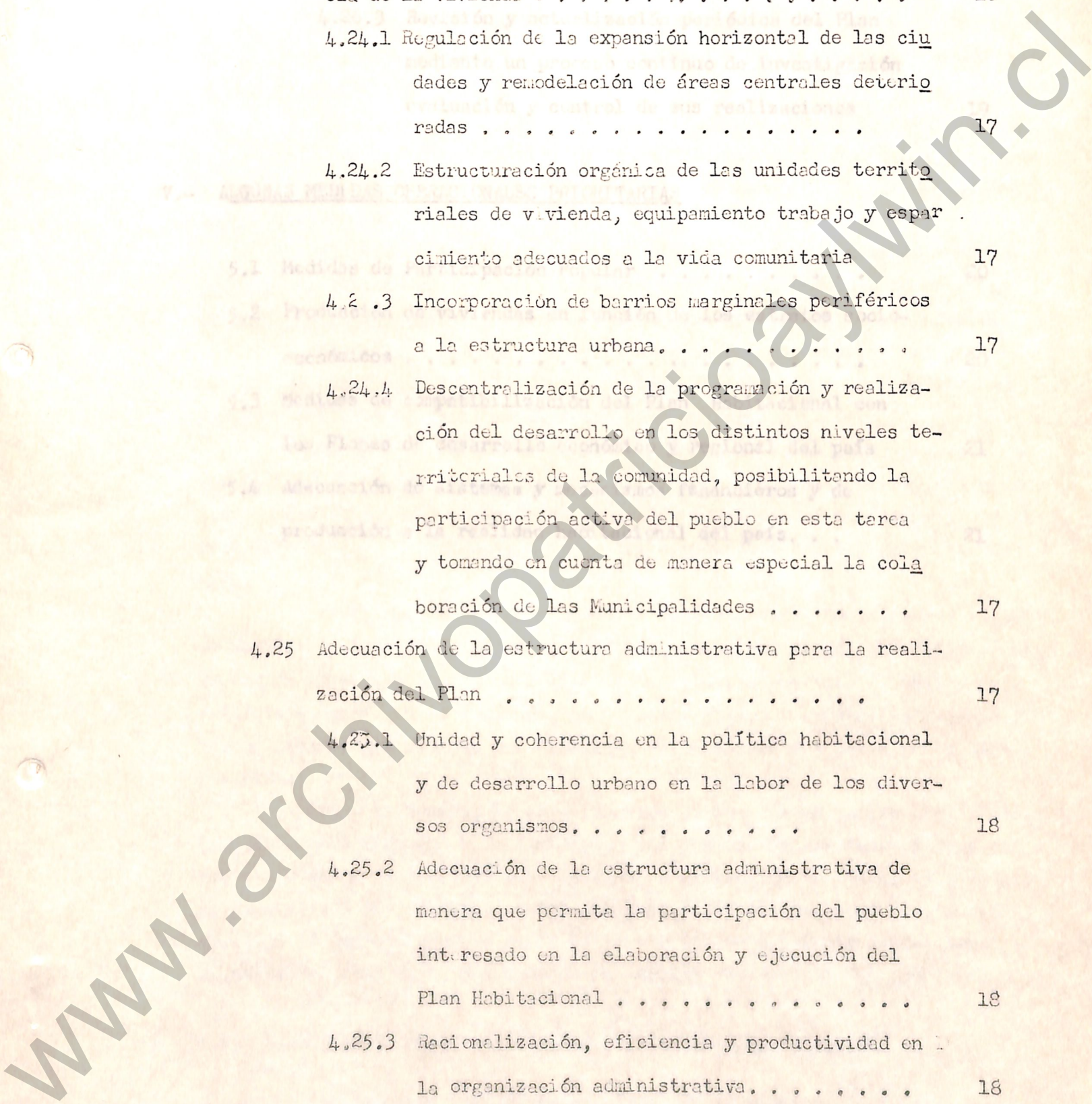
4.25.2 Adecuación de la estructura administrativa de  
manera que permita la participación del pueblo  
interesado en la elaboración y ejecución del  
Plan Habitacional . . . . . 18

4.25.3 Racionalización, eficiencia y productividad en  
la organización administrativa. . . . . 18

4.25.4 Política de participación y trato uniforme para  
el personal funcionario administrativo . . . . . 18

4.26 Normas complementarias del Plan . . . . . 18

4.26.1 Prestación de servicios y asistencia técnica  
por subsidiariedad , . . . . . 18





4.26.2	Difusión del Plan a todos los niveles	18
4.26.3	Revisión y actualización periódica del Plan mediante un proceso continuo de investigación evaluación y control de sus realizaciones	19

V.- ALGUNAS MEDIDAS OPERACIONALES PRIORITARIAS

5.1	Medidas de Participación Popular . . . . .	20
5.2	Producción de viviendas en función de los estratos socio-económicos . . . . .	20
5.3	Medidas de compatibilización del Plan Habitacional con los Planes de desarrollo económico y regional del país	21
5.4	Adecuación de sistemas y mecanismos financieros y de producción a la realidad habitacional del país. . .	21

www.archivopatria.org/w/in.cl



## I .- DIAGNOSTICO DE LA POLITICA HABITACIONAL

### 1.- Características Estructurales Del Problema Habitacional

En los países desarrollados, el problema de vivienda es básicamente una escasez de mercado derivada de desequilibrios entre oferta y demanda, opciones de política económica o guerra.

Pero lo fundamental es que los países desarrollados pueden resolver el problema mediante arreglos internos del sistema productivo y financiero, sin problemas estructurales e incluso aprovechando el dinamismo económico de la vivienda.

El enfoque tradicional chileno es estadístico y gira en torno al déficit de viviendas. Tiene así la limitación de que induce a identificar el problema de la vivienda y sus causas con sus manifestaciones o efectos.

El déficit acumulado de viviendas es la expresión, en el plano social, de desajustes localizados en la base del proceso de desarrollo, no siendo el déficit el problema de fondo sino un mero indicador.

El bajo nivel habitacional de grandes sectores populares, con altos índices de hacinamiento, promiscuidad, deterioro, insalubridad, marginalidad urbanística, son parte de un cuadro de marginalidad económica y social mucho más amplio, que incluye a todos los componentes básicos del nivel de vida.

Partiendo de la premisa básica de la escasez, la respuesta lógica es construir masivamente más viviendas hasta absorber el déficit. Esto se ha traducido tradicionalmente en políticas dirigidas a incertir el máximo de recursos financieros en vivienda, en el menor tiempo y en una instrumentalización formada por medidas que canalicen estos recursos y aceleren la construcción.

De esta manera, la idea obsesiva de que las precarias condiciones habitacionales obedecen a la limitación del mercado de viviendas y no a causas profundas de sub-desarrollo, implica la pretensión de aislar el problema de la vivienda del contexto amplio del desarrollo social, concentrando la atención en forma exclusiva sobre la eficiencia de los instrumentos tradicionales de producción, y olvidando el aspecto estructural del problema.

#### 1.1. Inadecuación Instrumental Para Superar La Marginalidad

En la organización institucional de la vivienda, se observa un cuadro de desintegración funcional que no facilita el acceso a la participación del pueblo como agente de superación de la marginalidad lo que se traduce en una crisis de estatismo en el sector. El Estado se destaca como el único mecanismo de dimensiones suficientes y de aparente eficacia, el cual no tiene otro paralelo dentro del país, que



el poder económico concentrado en las grandes empresas monopólicas de los grupos de presión dominantes.

1.2. Desajuste Entre El Nivel De Ingreso Familiar y Los Precios De La Vivienda y Su Equipamiento.

El actual mercado de viviendas es de naturaleza típicamente especulativa, dominado por los vendedores en perjuicio de los usuarios. En cuanto a los insumos, se tiene lo siguiente:

- Los materiales tienen algunos precios controlados

Las alzas de precio, en general, siguen por debajo de los índices de costo de vida, lo que indica un aumento relativo de productividad en este rubro del que no se benefician los usuarios.

- la mano de obra es relativamente rígida, estando su valor fijado legalmente a partir de 1965, con una fuerte alza sin correlativo aumento de productividad.

- los servicios profesionales en base a aranceles fijos y con disposiciones restrictivas de los Colegios Profesionales, que atentan en contra del progreso y eficiencia del mercado.

- los intereses bancarios, elevados y los altos costos de derechos de servicios y trámites municipales, contribuyen a recargar indebidamente el precio de la vivienda.

Las tendencias de costos y precios de la vivienda, a raíz de esta situación, sobrepasan las variaciones de los índices de costo de vida, configurando un cuadro extremadamente peligroso para el éxito del Plan de Viviendas debido al continuo distanciamiento entre ambas tendencias. De hecho, los elevados costos de producción de viviendas derivan de un bajo nivel de productividad acompañado de utilidades exageradas de las empresas.

Otro aspecto de decisiva importancia que incide en los costos de vivienda es el relativo a los terrenos.

El proceso de expansión urbana ha traído consigo el encarecimiento desmedido de los terrenos de las ciudades. La creciente demanda de sitios, generada por el aumento demográfico, produce una plusvalía tal que los inversionistas se sienten impulsados, a raíz de esta ventaja económica, a mantener por largo tiempo en reserva dichos terrenos, solamente para beneficiarse con ello, sin colocarlos en oferta y, por lo tanto, restándolos de las posibilidades habitacionales y de otros usos urbanos que en conjunto presenta la ciudad.

A su vez, el Gobierno, aunque cuenta con el mecanismo legal de la expropiación para incrementar la oferta restringida de terrenos que se ha señalado, ve limitadas sus propias posibilidades por la escasez de recursos disponibles para tal propósito. Al mismo tiempo, los propios programas de construcción de viviendas y equipamiento comunitario que



realiza el Gobierno producen un efecto adicional en el precio de los terrenos, ya que significan una demanda considerable de sitios urbanos.

Así, nos encontramos en una situación difícil, en la que, por una parte, las instituciones del Gobierno encargadas de hacer viviendas deben adquirir los predios necesarios a un alto costo, generalmente incrementado por las inversiones de infraestructuras realizadas con anterioridad por el Estado y por otra, la iniciativa privada se veía a veces excluida de los terrenos más adecuados a sus propios programas.

De esta manera, queda en evidencia que el abastecimiento de terrenos a precios razonables, constituye uno de los más importantes escollos en la ejecución de los planes habitacionales.

En resumen, frente a una tendencia precisa de elevación de precios, no es tan clara la manifestación de una mejoría de la capacidad de pago, lo que se traduce en una marginalidad habitacional forzosa para los grupos de bajos ingresos.

### 1.3 Desajuste entre las Necesidades Generales de Vivienda, Servicios Urbanos y Equipamiento, y la Capacidad Real del País Para Financiarlas

Las políticas de desarrollo nacional han puesto de manifiesto la debilidad estructural de la industria como motor del proceso de crecimiento. Ello condujo a colocar a la vivienda en un lugar preponderante entre los instrumentos de este proceso. Es así como, disponiendo de una amplia infraestructura empresarial e industrial, la vivienda se presentaba como panacea del auge económico. Esta situación plantea como interrogante, desde el punto de vista de un desarrollo equilibrado, la racionalidad de sostener una política que provea un solo motor para la actividad del país, sin utilizar otros como serían un plan minero o un plan industrial.

Este desequilibrio ha producido una destinación de recursos al sector, con un virtual detrimento de las necesidades para otros rubros, estimulando al mismo tiempo expectativas más allá de la capacidad real del país en este aspecto.

Además, al producirse restricciones en la capacidad de inversión nacional, éstas repercuten con mayor gravedad sobre la vivienda, produciendo un doble efecto de cesantía y desquiciamiento del mercado por los altibajos de inversión financiera en el sector.

### 1.4 Urbanización sin Desarrollo

La población del país que experimenta un crecimiento explosivo de 2,8% anual, recibe dicho impacto casi en su totalidad sobre las áreas urbanas. Este fenómeno como lo demuestran los antecedentes demográficos



4.-

cos del país, se debe principalmente a las migraciones internas desde el campo a las ciudades, las que adquieren un ritmo de crecimiento cada vez mayor, pudiéndose prever que en pocos años más, es decir hacia 1970, tres de cada 4 chilenos residirán en sitios urbanos. Esto significa que el proceso chileno de urbanización se encuentra entre los más acelerados del mundo, sin que se pueda decir lo mismo respecto al ritmo de su desarrollo económico y social.

Se observa, además, que el crecimiento de la población urbana se concentra en unas pocas ciudades, acentuándose en ellas el proceso de urbanización incontrolado, ya que ninguna ha podido adecuar sus estructuras para recibir tal impacto. Esta situación afecta especialmente a las cuatro ciudades principales de Chile: Valparaíso, Concepción, Santiago y Antofagasta, que en conjunto reúnen cerca del 70% de la población urbana del país.

De esta manera, se puede decir que dichos centros urbanos están sufriendo una verdadera invasión sin que sus estructuras institucionales y económicas, ni sus dotaciones correspondientes de servicios urbanos, se encuentren preparadas para acoger esta ola migratoria en forma que les permita su incorporación normal a la vida de la ciudad.

Como consecuencia de esta explosión demográfica concentrada en nuestras grandes ciudades, se advierte que, además de los ya conocidos y dramáticos déficits de viviendas y de equipamiento comunitario, se produce una incontrolada extensión horizontal en su periferia, con el consiguiente recargo de solicitudes a los servicios de transportes, de policía, de salubridad, de agua potable, de electricidad, pavimentación, alcantarillado, y toda clase de instalaciones y recursos propios de la ciudad. Aparte de aquellos, hay otros tan importantes como los ya mencionados, y que deberían permitir la recreación, cultura y atención comunitaria adecuada a la vida moderna.

Lo señalado anteriormente demuestra que hay una clara evidencia acerca del desequilibrio territorial en favor de Santiago, Valparaíso, y Concepción en cuanto a nivel de desarrollo. Esto se refleja en los indicadores de concentración industrial, inversiones, urbanización, situación habitacional, salud y educación.

Este desequilibrio se presenta como un obstáculo para el desenvolvimiento del país en su conjunto, debido a la exigencia de relaciones de crecimiento entre las varias actividades que se realizan en las diversas provincias.

A este desequilibrio se suma el hecho que la vivienda no ha sido utilizada como un instrumento para modificar esta tendencia de crecimiento desordenado.



1.5 Errores de Enfoques Operacionales

En el contexto del funcionamiento actual del mercado de vivienda, predominan conceptos erróneos que limitan su función social.

Es así como:

- la vivienda suministra un servicio de tipo eminentemente social; sin embargo en el terreno de la economía de mercado actual, juega el papel de un bien generador de renta, objeto de transacción comercial y fuente de lucro.
- en general es el sector privado el que suministra la oferta, por lo cual se le ha estimulado con exenciones tributarias y liberación de control de arriendos.
- el hecho que la vivienda sea mercancía costosa y escasa y bien generador de renta, favorece la especulación siendo el mercado caracterizado por un bajo nivel de oferta a altos precios, y dirigido, por lo tanto, a satisfacer las necesidades de los estratos de mayor poder de compra.
- En cambio, los servicios de agua, alcantarillado, luz eléctrica, gas y vías de acceso, tienen el carácter de servicios públicos sin fines de lucro, mientras la tierra urbana y la vivienda son objetos de especulación desenfrenada al margen de la función social que debieran tener.

De esta la actual estructura administrativa, que provee políticas de estímulo al sector privado permitiéndole lucrar, entrega una infraestructura de servicios gratuitos que consagran una situación ambivalente de lucro y gratuidad, para la vivienda y su equipamiento.

Las deficiencias al nivel comunal que han hecho del municipio una estructura político-administrativa marginada en sus finalidades principales, incluso de las del Desarrollo Urbano, son un factor negativo que debe superarse para abordar con eficiencia la realización del Plan de Viviendas. Es este ámbito, al igual que en los diferentes niveles de la organización popular, se ha perdido la visión del rol subsidiario del Estado llegándose a los vicios de una acción paternalista que premia al pasivismo y frustra las acciones espontáneas de la comunidad.

Por otra parte, la realización de un Plan Habitacional basado de preferencia en el concepto del "déficit habitacional", presenta las siguientes limitaciones:

- a) las derivadas de la dificultad de definir un patrón o standard que pueda ser usado como "vivienda normal". A medida que aumenta el progreso en el diseño, materiales, procedimientos, se agudiza el problema y se pone de manifiesto el concepto relativo del déficit.

WWW.ArchivoPatrimonio.cl



- b) El déficit señalado sólo puede bajar si se construyen viviendas nuevas, ya que no permite contabilizar soluciones intermedias como son: viviendas incompletas ( casa mínimas crecedoras ) , mejoramientos erradicaciones, reconstrucción )
- c) El Plan Habitacional, basado en las consideraciones del déficit global y por ciudades, ha impedido abordar programas de desarrollo urbano específico, ya que en la mayor parte de las localidades falta equipamiento y servicios antes que vivienda.

Finalmente, ha existido la tendencia a identificar instrumentos y técnicas metodológicas, con los objetivos de la política habitacional, reduciéndose ésta en la práctica, a la simple formulación de metas numéricas de construcción anual de nuevas viviendas, y a ciertas medidas aisladas que canalizan recursos financieros públicos y privados para ese objeto.

En realidad, el contenido de una auténtica política de vivienda debiera ser mucho más que la formulación de un programa, e incluir la decisión destinada a remover sistemática y progresivamente las causas que generan las precarias condiciones habitacionales, y obtener de los esfuerzos en vivienda, impactos no sólo dentro del sector, sino que en el resto del contexto del desarrollo.

Esto no significa desconocer la importancia de un " plan de vivienda", sólo se quiere ubicarlo en el plano operativo para que no se confunda sus metas físicas con la " política nacional de vivienda".

www.archivoabiertocultural.com



II.- TESIS DOCTRINARIAS FUNDAMENTALES.-

2.1 La Libertad del Hombre como Protagonista del Desarrollo.

El principio de la libertad del hombre para lograr su propio desarrollo y el de su familia, se traduce plenamente en la concepción de un Plan Habitacional que le proporcione acceso a la solución de sus necesidades de vivienda mediante su esfuerzo responsable y protagónico.

El hombre sólo puede alcanzar su desarrollo pleno en la sociedad, a partir de la cédula básica que es la familia, a la cual se debe reconocer el derecho a una vivienda digna, dotada de condiciones mínimas de habitabilidad, calidad y posibilidades de adaptación a las diferentes necesidades y funciones de la vida familiar.

2.2 La Integración Social Mediante la Participación Popular como Instrumento de Superación de Marginalidad.

La Revolución en Libertad, en el sector vivienda, tiene por objeto la superación de la indigencia del pueblo chileno en materia habitacional, de servicios urbanos y equipamiento comunitario, como vehículo para que los sectores marginales puedan incorporarse plenamente a la sociedad.

Esta superación debe hacerse con la participación dinámica del pueblo como protagonista del cambio y del desarrollo habitacional.

Dicha participación dinámica debe ser comunitaria, comprendiéndose en ella tanto los esfuerzos de producción como el goce de beneficios. Esta participación se logrará sólo si toda la comunidad, solidariamente, entrega su contribución intencional a la formulación de la meta, está dispuesta a cumplir las normas que exige esa meta, adhiere a las ideas y valores involucrados en ella, tiene acceso a los medios necesarios para lograrla y asume las tareas específicas para alcanzarlas.

Este proceso de participación supone un cambio de mentalidad y de estructuras, en todos los niveles de la comunidad, que permitan el aporte insustituible de capacidad creadora, voluntad de realización y espíritu de sacrificio de todos en la realización de un Plan Habitacional.

◆ Para el desenvolvimiento de este proceso, se requiere una intervención dinámica y subsidiaria del Estado, a través del uso integral de la herramienta estructural de que dispone, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus organismos dependientes, y de los instrumentos legales necesarios.

En este contexto, la observación de nuestra realidad chilena obliga a considerar la revolución habitacional no sólo con el objeto de mejorar aspectos de la situación en materia de viviendas, sino que además, debemos concebirla como una parte del esfuerzo para la creación de un sistema o régimen de convivencia, que permita al chileno enfrentarse con toda la realidad y objetividad, con plena eficacia y racionalidad moral, a las nuevas circunstancias del mundo moderno, en un país en desarrollo.

Una revolución de este tipo supone un cambio de mentalidad y un cambio de estructuras.



III.- PRINCIPIOS BASICOS DE POLITICA HABITACIONAL

Una política habitacional debe establecer claramente los principios básicos de guía que conforman el marco de referencia indispensable para dar coherencia a su aplicación.

Estos principios derivados de la confrontación del diagnóstico con las tesis doctrinarias fundamentales señalan en términos generales, dos frentes principales de acción: el de la participación popular y el rol de la vivienda en el desarrollo. Estos dos frentes se expresan en forma más precisa en los principios señalados a continuación.

3.1 Participación Popular Especialmente a Través de la Incorporación de Recursos Marginales.

Se trata de vincular los sectores marginales de ocupación, que lo son además en vivienda, al esfuerzo de mejorar las condiciones habitacionales, mediante la aplicación de técnicas, programas y mecanismos que hagan posible la creación de un verdadero mercado marginal de viviendas, complementario y diferente del mercado tradicional de viviendas que opera en la actualidad, y que vendría a constituir una actividad constructora que utilizaría mano de obra y materiales marginales. En este Mercado Marginal quedan incluidos: los mejoramientos de servicios urbanos, el mejoramiento de un gran stock de viviendas que actualmente se consideran deficitarias pero que cuentan con servicios completos, y la autoconstrucción.

3.2 El Papel Desarrollista de la Vivienda: Normal y Supletorio.

Definida la posición de la vivienda en el desarrollo económico, es fundamental mantener un cierto nivel estable de la actividad constructora del mercado tradicional de vivienda, Esto implica una demanda de insumos, empleo, materiales y artefactos que tonifican la coyuntura económica. El mantenimiento de un determinado nivel estable y continuo en este mercado, constituye su rol normal dentro del desarrollo económico.

Cuando en el cuadro de las inversiones nacionales para fines directamente productivos, se produzcan retrasos, la vivienda debe asumir un papel supletorio, especialmente en la absorción de mano de obra y en el estímulo de la producción industrial.

3.3. Los Recursos para la Vivienda Enmarcados en la Distribución de Recursos Globales

Un enfoque racional del problema de vivienda obliga a un esfuerzo para sobrepasar lo sectorial y ubicarlo en el contexto del marco desarrollista global. Aquí, las metas sociales que se propone el Plan de Desarrollo, sea en educación, investigación, salud, previsión o vivienda, deben ser compatibles con las metas de inversión productivas, ya que el



desarrollo social no puede sino sustentarse en un desarrollo económico concomitante.

Debemos difundir la conciencia de que el nivel de inversiones en el área vivienda no puede tener una expansión indiscriminada, sino que se requiere una adecuación con las otras inversiones sectoriales. El nivel de compatibilización depende de factores externos al sector vivienda y deberá apreciarse a escala nacional y regional, dentro del contexto del desarrollo global, debiendo, en consecuencia, girar las variables de los modelos de programación en torno a la compatibilización contable y operativa de la inversión en vivienda con el resto de los sectores de la economía.

### 3.4 Adecuación Dinámica de Patrones Habitacionales a la Disponibilidad de Recursos

El propósito de extender al mayor número de familias los beneficios directos de los limitados recursos disponibles, conduce al concepto de "mejoramiento progresivo" de la condición habitacional.

Esto implica que, junto con la construcción de nuevas viviendas, se introducirán mecanismos para proporcionar ampliaciones o mejorar a las viviendas existentes y a los servicios comunitarios, y para la construcción de nuevas viviendas por etapas sucesivas mediante préstamos supervisados, asesoría técnica, reducción de estándares.

## IV.- OBJETIVOS Y NORMAS OPERACIONALES DEL PLAN

### 4.1 Objetivos

#### 4.1.1 La Vivienda como Instrumento de Superación de Marginalidad.

La vivienda representa el medio en que se produce la vida familiar y, por lo tanto, debe ser concebida como un instrumento para el perfeccionamiento y desarrollo pleno de las funciones vitales del hombre en las diferentes etapas de su vida. De ahí que el Plan Habitacional debe considerar, como objetivo fundamental, el proporcionar a todas las familias del país la posibilidad de obtener una vivienda digna. Al mismo tiempo la vivienda constituye una de las aspiraciones básicas más enraizadas en la voluntad del hombre que busca seguridad y protección para sí y los suyos. De esta manera, se convierte en una motivación de esfuerzos responsables, de ahorro y de previsión, es decir, de muchos de los elementos principales que hacen del hombre un ser verdaderamente libre, capaz de autorealizarse y, por lo tanto, de pertenecer de hecho a la sociedad. Por ello, la vivienda debe ser considerada como instrumento de superación de la marginalidad social en que vive gran parte del pueblo chileno en la actualidad.



Al decir vivienda, se deberá entender incluido en dicho concepto el ámbito externo de relaciones de espacio que demanda la vida en sociedad y, por lo tanto, también aquellos elementos que constituyan el equipamiento comunitario, que hace posible el perfeccionamiento de las relaciones y actividades del grupo humano que conforma unidades territoriales de habitación. En consecuencia, el Plan Habitacional deberá contemplar medidas de desarrollo urbano y de equipamiento comunitario simultáneamente con la construcción de viviendas, de manera de proporcionar un ámbito totalmente adecuado a la vida comunitaria. Solo así, la población, el vecindario, la unidad vecinal podrán constituirse en unidades habitacionales incorporadas a la estructura urbana de que dispone la sociedad, transformándose de sectores periféricos marginales, en partes orgánicas de la ciudad.

#### 4.12 Soluciones de Acuerdo con las Estratificaciones de Nivel de Ingreso

Es objetivo del Plan impulsar la organización de la producción en base a tipos de viviendas compatibles con las necesidades, aspiraciones y capacidad de pago, es decir, con las condiciones de la demanda real, teniendo en consideración la estratificación socio-económica del país y, específicamente, del grupo, región o ciudad por atender.

El cumplimiento de este objetivo satisface una exigencia de justicia social ya que reparte los beneficios según las necesidades reales. Además implica, por parte de futuro propietario, el reconocimiento de su capacidad de esfuerzo propio dentro de límites compatibles con la realidad de sus posibilidades, que se inscriben también así en el contexto de la capacidad real del grupo, ciudad, región y, finalmente, del país.

#### 4.13 Programación Sectorial Compatible con los Recursos Globales.

El plan de vivienda deberá obtener un óptimo de producción en el mejoramiento de la condición habitacional del país, sujeto a la asignación de recursos para el sector compatible con los objetivos del Plan Global de Desarrollo Nacional.

#### 4.14 Contribución al Desarrollo Regional.

El Plan Habitacional debe sincronizarse con programas previos de desarrollo industrial que proporcionen fuentes de empleo de acuerdo con las necesidades regionales. De esta manera se cumplirá un doble propósito. Una parte del costo del desarrollo industrial, el correspondiente al de infraestructura social constituido por la vivienda y su equipamiento, no gravita en su totalidad sobre la empresa y, por otra parte, la comunidad a través de su esfuerzo habitacional, contribuye responsablemente, al desarrollo económico del cual será la principal beneficiaria.

En segundo término, la regionalización del Plan Habitacional deberá constituir un estímulo a la formación de empresas locales, sean éstas co-



munitarias, industriales o monitoras, que colaboren al proceso de producción, como medio para descentralizar la actividad económica utilizando recursos locales inaprovechados, atenuando la estructura monopolística actual y disminuyendo la presión exagerada sobre los grandes centros.

4.15 Adecuación de Sistema y Mecanismos a la Realidad Habitacional.

Es un objetivo fundamental del Plan no continuar abordando exclusivamente soluciones a los problemas externos y más visibles del problema habitacional, sino que más bien debe dirigir sus esfuerzos para atacar directamente en su base las causas del deterioro habitacional, que son a su vez las causas del subdesarrollo del país; la marginalidad social y el retraso económico.

Se desprende de lo anterior, la necesidad de estimular la participación de todos los niveles de organización popular y de administración local en la realización del Plan.

Además es imprescindible respetar las exigencias de la racionalidad económica, destacando como objetivos del Plan la eliminación de las inconsecuencias de ciertas políticas de exención que estimulan el lucro, requiriendo simultáneamente la extensión de servicios gratuitos y bonificaciones injustas, o innecesarias.

Como consecuencia de lo anterior, cabe señalar como objetivo básico del Plan, la transformación del sistema liberal del mercado actual en un auténtico mercado social de vivienda.

Finalmente en un aspecto específico del mercado de vivienda, conviene destacar el objetivo de recuperar para la sociedad la plusvalía de los terrenos urbanos que enriquece injustamente a una minoría privilegiada.

4.22 Normas Operacionales

Sin directrices básicas en esta acción, no hay posibilidad de hacer viable el Programa ofrecido al Pueblo en materia de vivienda, y los planes que se tracen serán meros dibujos que consagren un desperdicio colosal de recursos y la persistencia de la irracional situación actual.

En el contexto de los principios básicos y objetivos fijados para el Plan Habitacional, resulta indispensable, por lo tanto, señalar aquellas normas operacionales o requisitos que debe cumplir la acción para el cumplimiento eficiente de dichos propósitos.

A este efecto, se señalan normas relativas a la participación popular, a la regulación del mercado, financiamiento, aspectos administrativos, contexto desarrollista en lo urbano y regional, difusión, y control periódico de actualización del Plan, entre los más importantes que se indican a continuación:

4.21 Enfasis en la Participación Responsable y Activa de Todos los Sectores en la Realización del Plan

El impulso vigoroso a una participación popular que incorpore al plan de



viviendas , de servicios urbanos y equipamiento comunitario, los recursos potenciales de la comunidad, y aúne las voluntades en torno a los objetivos señalados por el Plan, dando plena vigencia a la solidaridad, requerirá un despegue inicial con apoyo de los organismos de vivienda actuando sobre base subsidiaria, hasta asegurar al cumplimiento de las siguientes normas de operación:

- Incorporación de la organización popular a la realización del plan habitacional.
- Adecuación de las técnicas de producción que permita incorporar la mano de obra marginal normalmente no especializada.
- Desarrollo de nuevas fórmulas empresariales comunitarias para la producción de vivienda y equipamiento.
- Actitud responsable de los ejecutores y beneficiarios en todos los niveles de organización para compartir esfuerzos y sacrificios en la realización del plan.

#### 4.22 Autenticidad Creativa en la Concepción y Realización del Plan

El recurso más importante de que dispone una nación es la capacidad creadora de su pueblo, cuyo desarrollo sólo alcanzará su plenitud si se afirma en sus propios valores y capacidades de realización. De ahí la importancia de enfatizar la incorporación de ideas y acciones originales en la consecución de los propósitos señalados, determinando al efecto las siguientes normas operacionales:

- Apoyo a las iniciativas locales y respaldo a soluciones auténticas inspiradas por la capacidad creadora del pueblo.
- Descentralización de responsabilidades y recursos hasta llegar a todos los niveles de agrupación territorial.
- Evaluación responsable de las soluciones foráneas, previo a su eventual incorporación al plan.
- Adaptación de estructuras para la capacitación y respaldo de soluciones auténticas autogeneradas.

#### 4.23 Regulación del Actual Mercado de Vivienda para Transformarlo de Mercado Liberal en Mercado Social.

Dado los defectos característicos del actual mercado liberal de vivienda, consistentes principalmente en su falta de orientación, su crónica improvisación y su inestabilidad clínica expresada en los frecuentes altibajos que sufre el nivel de inversión correspondiente, resulta indispensable adoptar algunas directrices básicas que determinen su transformación hacia la forma de mercado social que requiere la nueva sociedad, las que a continuación se señalan:

##### 4.23.1 Normas de Calidad y Precio

Toda vivienda financiada con dineros públicos, sea en su oferta o en su demanda, debe cumplir con determinadas normas de calidad y precio.



Este requisito se ha consagrado en todos los países del mundo en que el Estado interviene en el área de la vivienda.

#### 4.23.2 Estabilidad y Continuidad del Mercado

El ahorro de las personas, el crédito hipotecario y la inversión pública se destacan como las herramientas básicas para el financiamiento de la demanda de viviendas. Es indispensable una programación financiera continua que permita a los organismos e instituciones fijar sus políticas en base a proyecciones realistas.

Así para que el sector privado construya, es indispensable asegurarle el financiamiento regular a corto plazo por medio del mecanismo bancario o los créditos de fomento directo, con la consiguiente reducción de precios.

De esta forma, se cuida que en los mecanismos del mercado de vivienda se reduzcan las fluctuaciones caracterizadas por períodos de sobreinversión seguidos de períodos de sub-inversión.

Dada la incidencia que tiene la construcción en la coyuntura económica, es fácil deducir que estos movimientos cíclicos, estos altibajos o cambios bruscos de carga, deben evitarse.

Para reducir las fluctuaciones y favorecer un desarrollo económico equilibrado y estabilidad del mecanismo financiero, tanto el sector público como el sector privado deben tomar medidas apropiadas.

El sector público deberá regular y dar un nivel relativo estable a la inversión fiscal y al financiamiento para la construcción privada. A su vez, el sector privado debe esforzarse en un incremento de eficiencia y productividad, que baje los costos, y en mantener los precios de comercialización en niveles razonables porque, de otra manera, los medios financieros se harán incapaces de movilizar las metas físicas de vivienda, a generar presiones inflacionistas.

#### 4.23.3 Industrialización y Mecanización Adecuadas al Grado de Desarrollo y Uso Alternativo de Recursos Inspirados en una Política Nacional de Empleo

Ante la tradicional tendencia a imitar indiscriminadamente las técnicas de las economías desarrolladas, sin tomar en cuenta las limitaciones y posibilidades de la realidad nacional, se requiere un cambio de mentalidad para adecuar el verdadero potencial del país sin sacrificar la eficiencia tecnológica.

Uno de los efectos principales de esta mentalidad imitativa, lo constituye el obsesivo énfasis en el desarrollo indiscriminado de la gran industria de capital intensivo, que escasamente contribuye a dar solución al dramático déficit de oportunidades de trabajo, señalado como un objetivo clave de la política habitacional.

Por otra parte la ineficiencia del actual proceso de construcción de viviendas requiere la implantación de métodos modernos propios de la industria manufacturera cuyas características operacionales han posibilitado una verdadera revolución en la producción masiva a y bajo costo.



4.23.4 Racionalización Selectiva de Tipos de Diseño y Construcción de Viviendas y Equipamiento.

Para obtener viviendas eficientes y de elevada productividad, es decir viviendas en que se combinen bajos costos de construcción y calidad relativamente alta, es indispensable la producción en masa de un número muy limitado de tipos de vivienda estudiadas y analizadas cuidadosamente para su realización.

Esta racionalización selectiva de tipos de vivienda debe regirse por el criterio de que los tipos elegidos se justifiquen, social y económicamente, dentro de un programa de requisitos que realmente satisfagan, en la forma más rigurosa posible, las necesidades prevalecientes de los grupos familiares que están destinados a servir. De esta manera, la introducción del concepto de industrialización para la construcción masiva de vivienda de tipos predeterminados, tendrá plena eficacia.

4.23.5 Comercialización Controlada con el Propósito de Suprimir la Especulación

La regulación eficaz del mercado exige plantear medidas acerca de los niveles de comercialización de las viviendas de interés social que impidan la especulación y que orienten el mercado hacia una sana competencia. Antes que dirigidas hacia un control rígido de precios que no resulta viable ni eficiente en el área de la vivienda, la orientación de la comercialización debe dirigirse al establecimiento de niveles de precios según tipos y calidades de vivienda, para lo cual deben usarse todas las herramientas financieras de estímulo en la producción de viviendas y en la demanda.

4.23.6 Agilización de Procedimientos Administrativos en la Producción y Comercialización de Viviendas.

Es indispensable para los objetivos del Plan, generalizar la convicción, en sus diversos niveles de concepción y realización, sobre la decisiva importancia de agilizar los procedimientos administrativos. Para ello es necesario crear un ambiente psicológico y técnico-intelectual adecuado para revisar sistemáticamente la totalidad de los procedimientos de trabajo, rechazando el despilfarro, la irresponsabilidad e inercia burócrata, como contribución a una política más amplia de reforma administrativa.

Como consecuencia de la norma anterior, debe tenderse a la incorporación sistemática de la formación y perfeccionamiento de especialistas en sistemas y procedimientos, y a una política tendiente a generalizar enfoques básicos de la ingeniería de métodos, que permita descubrir las fuentes, formas y causas del lento proceso administrativo que entorpece el cumplimiento de los objetivos del Plan

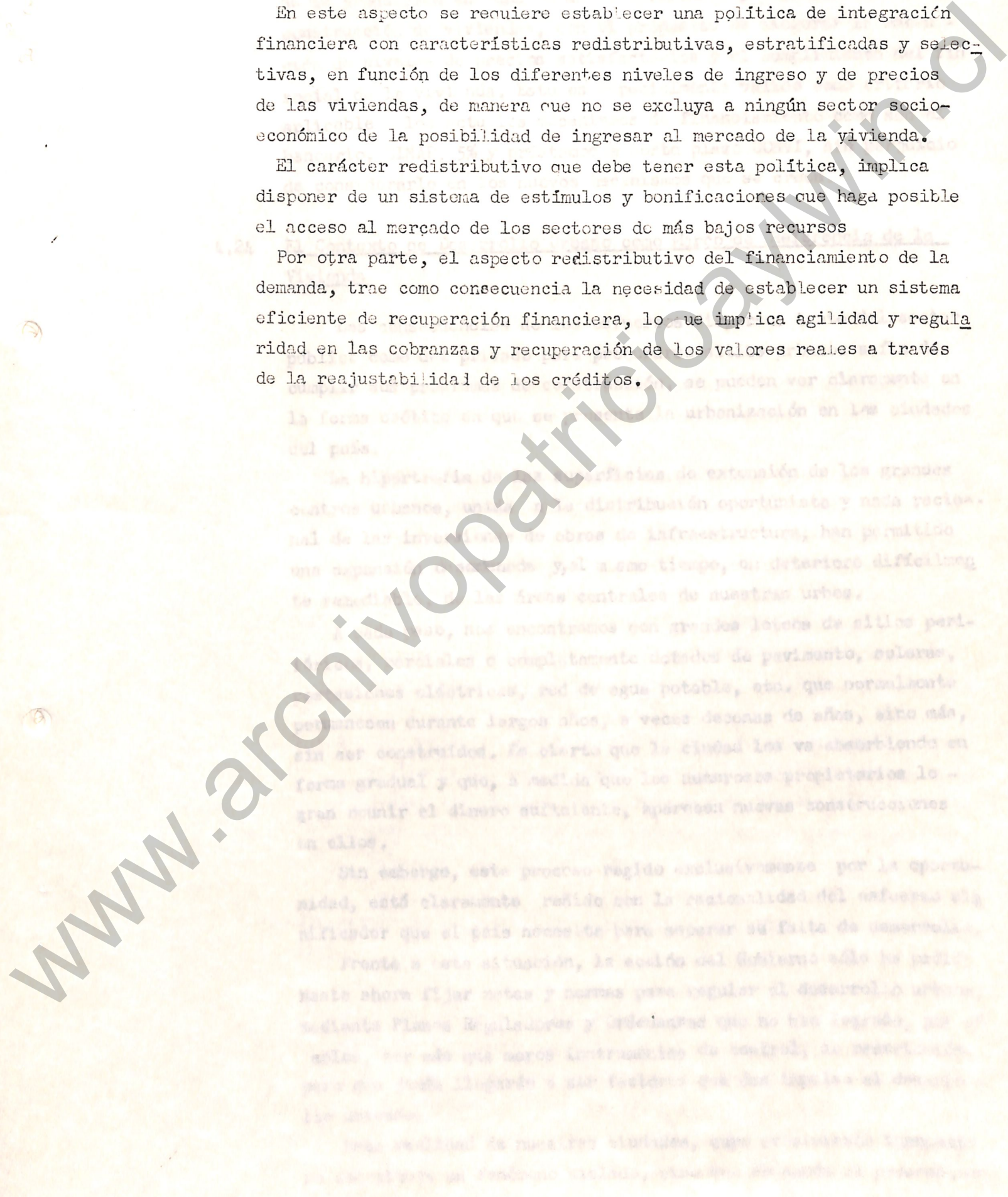


4.23.7 Financiamiento para la Demanda.-

En este aspecto se requiere establecer una política de integración financiera con características redistributivas, estratificadas y selectivas, en función de los diferentes niveles de ingreso y de precios de las viviendas, de manera que no se excluya a ningún sector socio-económico de la posibilidad de ingresar al mercado de la vivienda.

El carácter redistributivo que debe tener esta política, implica disponer de un sistema de estímulos y bonificaciones que haga posible el acceso al mercado de los sectores de más bajos recursos

Por otra parte, el aspecto redistributivo del financiamiento de la demanda, trae como consecuencia la necesidad de establecer un sistema eficiente de recuperación financiera, lo que implica agilidad y regularidad en las cobranzas y recuperación de los valores reales a través de la reajustabilidad de los créditos.





#### 4.23.8 Financiamiento para la Oferta

Los recursos financieros deben orientarse hacia el desarrollo de la producción en función de la eficiencia y productividad de la construcción de viviendas, con el propósito de asegurar la obtención de niveles de precios satisfactorios y el cumplimiento del fin social de la vivienda. Esto es especialmente válido como criterio aplicable a los actuales mecanismos de financiamiento como son el bancario, SINAP, 5% y préstamos a corto plazo CORVI, sin perjuicio de considerarlo en los nuevos mecanismos que se creen.

#### 4.24 El Contexto de Desarrollo Urbano como Marco de Referencia de la Vivienda

Las consecuencias de los esfuerzos dispersos tanto del sector público como del privado para procurarse sitios urbanos a fin de cumplir sus programas de construcción, se pueden ver claramente en la forma caótica en que se presenta la urbanización en las ciudades del país.

La hipertrofia de las superficies de extensión de los grandes centros urbanos, unida a la distribución oportunista y nada racional de las inversiones de obras de infraestructura, han permitido una expansión desordenada y, al mismo tiempo, un deterioro difícilmente remediable, de las áreas centrales de nuestras urbes.

A cada pase, nos encontramos con grandes loteos de sitios periféricos, parciales o completamente dotados de pavimento, soleras, postaciones eléctricas, red de agua potable, etc. que normalmente permanecen durante largos años, a veces decenas de años, sino más, sin ser construídos. Es cierto que la ciudad los va absorbiendo en forma gradual y que, a medida que los numerosos propietarios logran reunir el dinero suficiente, aparecen nuevas construcciones en ellos.

Sin embargo, este proceso regido exclusivamente por la oportunidad, está claramente reñido con la racionalidad del esfuerzo planificador que el país necesita para superar su falta de desarrollo.

Frente a esta situación, la acción del Gobierno sólo ha podido hasta ahora fijar metas y normas para regular el desarrollo urbano, mediante Planes Reguladores y Ordenanzas que no han logrado, por sí solos, ser más que meros instrumentos de control, de restricción, pero que jamás llegarán a ser factores que den impulso al desarrollo deseado.

Esta realidad de nuestras ciudades, cuyo crecimiento insensato no constituye un fenómeno aislado, sino que es común al proceso mun-



dial de urbanización, preocupa, desde los albores de la era industrial, a urbanistas y planificadores de todas las naciones. En Chile, sin embargo, participa de los esfuerzos y dificultades que sufren todos los países de América Latina para surgir del sub-desarrollo, la situación descrita es tanto más grave, pues afecta a millares de personas que carecen de recursos para subsistir,

El caos de las ciudades chilenas revista mayor dureza para los que viven en la miseria y que aspiran a establecer sus familias en un terreno propio, como partida mínima para labrarse una vida mejor,

La situación descrita señala la imperiosa necesidad de fijar las siguientes normas operacionales que sobre esta materia debe cumplir el Plan Habitacional para situar a la vivienda dentro del contexto del Desarrollo Urbano:

- 4.241 Regulación de la expansión horizontal de las ciudades y remodelación de áreas centrales deterioradas
- 4.242 Estructuración Orgánica de las unidades territoriales de vivienda, equipamiento, trabajo y esparcimiento, en forma de proporcionar un marco físico adecuado a la vida de la familia y la comunidad,
- 4.243 Incorporación de barrios marginales periféricos, de tal manera que pasen a formar parte integrante y orgánica de la estructura de la ciudad.
- 4.244 Decentralización de la programación y realización del desarrollo urbano en los distintos niveles territoriales de comunidad, posibilitando la participación activa del pueblo en esta tarea, y tomando en cuenta, de manera especial, la colaboración de los municipios.

#### 4.25 Adecuación de la Estructura Administrativa para la Realización del Plan

La necesidad de obtener el máximo rendimiento de los actuales recursos hizo indispensable modificar la antigua estructura administrativa. Los distintos servicios públicos relacionados con la vivienda, su equipamiento y sus instalaciones urbanas complementarias, habían estado, hasta el presente Gobierno, a cargo de 23 instituciones públicas o Corporaciones semi-públicas dependientes de 8 Ministerios.

Como en muchos países de administración pública más avanzada, se estimó necesaria, en el nuestro, la creación de un Ministerio que a -



grupara, racionalizara y coordinara las distintas actividades relacionadas con la vivienda y sus servicios complementarios. La envergadura de este programa significará un impacto de apreciable magnitud en todas las ciudades del país, que hará indispensable la aplicación de políticas definidas de desarrollo regional, urbano y rural, de descentralización territorial, de racionalización de materiales y técnicas, etc. todo lo cual deberá ser regulado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Para que la acción de este Organismo sea coherente y cumpla con los objetivos planteados, su labor debe ceñirse a las siguientes normas operacionales:

- 4.251 La labor de los diversos organismos que estructuran el nuevo Ministerio, debe caracterizarse por la unidad de principios y objetivos que sirvan de sustento a la política habitacional, de equipamiento y desarrollo urbano del país.
- 4.252 Adecuación de la estructura administrativa de manera que permita la participación del pueblo interesado en la elaboración y ejecución del Plan Habitacional.
- 4.253 Racionalización, eficiencia y productividad en la organización administrativa.
- 4.254 Política de participación y trato equitativo y uniforme para el personal funcionario administrativo, conducente a la carrera funcionaria.

4.26 Normas Complementarias del Plan

4.261 Prestación de servicios y asistencia técnica por subsidiaridad. El despegue de la incorporación de los sectores marginales al proceso de desarrollo requiere la acción subsidiaria del Estado, a través del Ministerio de la Vivienda, que proporcione la asistencia técnica y servicios necesarios a grupos, comunidades, cooperativas, municipalidades, que no tengan la capacidad necesaria para colaborar eficientemente por sus propios medios en las tareas que les asigna el Plan,

4.262 Difusión del Plan a Todos los Sectores

Los objetivos antes señalados, requieren una labor amplia de difusión e información al público que facilite su comprensión de las metas del Plan y su conocimiento de canales de participa-



PLAN DE ACCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

El propósito del presente trabajo es regular los lineamientos básicos de la política nacional de la evaluación en libertad, de modo que pueda servir como base para el desarrollo de las actividades operativas.

19.-

ción a través de los cuales pueda incorporarse a los beneficios y tareas del Plan.

4.263 Revisión y Actualización Periódica

El éxito de un Plan complejo como el esbozado, dentro de las eventualidades que experimenta un país en proceso de cambio, hace indispensable incorporar en su desenvolvimiento una tarea permanente de investigación, evaluación y control de sus realizaciones.

5.1. Áreas de Acción

- Programa de desarrollo de vivienda
- Programa de urbanización
- Programa de saneamiento de población
- Programa de servicios sociales
- Programa de sistemas de crédito popular en todos los sectores del país
- Programa de la vivienda incluyendo el IMAF.
- Promoción de políticas orientadas a proyectos agrícolas para vivienda.
- Participación de los organismos en los sectores de zona de desarrollo de las Instituciones del Ministerio de la Vivienda.

5.2. Instrumentos de Acción

- El establecimiento de viviendas industriales y comerciales en la zona
- El establecimiento de viviendas en las zonas de desarrollo y en las zonas de desarrollo de las diversas formas de población humana en el país (la definitiva, las temporales, etc.)
- El establecimiento de viviendas y servicios en las zonas de desarrollo y en las zonas de desarrollo de las diversas formas de población humana en el país.

www.archivopatricioaywin.cl



## V.- ALGUNAS MEDIDAS OPERACIONALES PRIORITARIAS

El propósito del presente trabajo de formular los lineamientos básicos de la Política Habitacional de la Revolución en Libertad, se habría cumplido sin que fuera menester entrar en el detalle de soluciones operacionales concretas,

Sin embargo la drámatica realidad del país en materia habitacional hace indispensable adelantar algunas medidas concretas para corregir los errores de enfoque señalados anteriormente, e indicar el camino inmediato que tomar el sector vivienda.

Las medidas de primera prioridad que se señalan no pretenden agotar la programación que el país necesita y deben considerarse como ejemplo no excluyente del conjunto de medidas operacionales que un diagnóstico exhaustivo permitiría incorporar al programa de Gobierno, dentro el contexto del modelo operacional de política de vivienda aquí presentado.

Las medidas que se proponen pueden agrparse bajo cuatro aspectos fundamentales:

### 5.1 Medidas de Participación Popular

- Programa de Cooperativas de Vivienda
- Programa de Autoconstrucción
- Reforma de sistemas de postulación
- Política de terrenos populares
- Apertura de sistemas de créditos populares en todos los sectores del Ministerio de la Vivienda incluyendo el SINAP.
- Promoción de Talleres artesanales de productos normalizados para vivienda.
- Participación de los interesados en los centros de toma de decisión de las Instituciones del Ministerio de la Vivienda.

### 5.2 Producción de Viviendas en Función de los Estratos Socio-Económicos

- Tipología de viviendas industrializadas y adaptación de la demanda
- Programación funcional que aplique la herramienta estructural del Ministerio a las diversas formas de solución habitacional existente en el país ( Cooperativas, autoconstrucción, tec. )
- Adecuación de bonificaciones y subsidios a los niveles que lo necesitan y racionalización de subsidios indirectos o implícitos.



5.3. Medidas de Compatibilización del Plan Habitacional con los Planes de Desarrollo Económico y Regional del País.

- Programación de vivienda y equipamiento en concordancia con la política de crecimiento polarizado de las regiones y localidades del país.
- Programa de estudios pre-inversionales de ciudades y de asistencia técnica a Municipios para la programación del desarrollo local.
- Remodelación de las áreas centrales deterioradas de las ciudades y creación de nuevas ciudades satélites industriales.
- Programa de equipamiento comunitario en zonas urbanas existentes que carecen de estos servicios.
- Impulso a la productividad global en el sector vivienda que se concrete en obras demostrativas con amplia difusión de sus resultados.

5.4. Adecuación de Sistemas y Mecanismos Financieros y de Producción a la Realidad Habitacional del País.

- Política de mejoramiento progresivo de las condiciones habitacionales.
- Normalización de especificaciones y materiales como base para una política de vivienda industrializada
- Política de regulación de niveles de precios mediante mecanismos tales como la tasación previa.
- Revisión de la política del 5%
- Política de arrendos.
- Sistemas de financiamiento combinado para una mejor redistribución financiera.



EL PLAN HABITACIONAL FREI

I.- POLITICA HABITACIONAL.-

1.- ANTECEDENTES.-

Los fundamentos de la política habitacional del actual Gobierno están contenidos en tres principales documentos: el libro "Casas para Chile", de Raúl Saez, 1959, el "Informe Preliminar para un Programa de Gobierno de la Democracia Cristiana" ( Primer Congreso Nacional de Profesionales y Técnicos, 1962) y el "Plan de Viviendas" desarrollado por CECOP durante la campaña presidencial (1964).

En el curso de los estudios generales del programa de Gobierno que durante la campaña dirigió el economista Señor Jorge Ahumada, quedó claramente establecida la importancia de los programas habitacionales. Se determinó que el nuevo Gobierno se basaría en cuatro líneas de acción fundamentales: la educación, el desarrollo agrícola, la corrección de la balanza de pagos y la vivienda.

La vivienda mereció esta destacada ubicación por razones de orden social, político y económico. En el orden social, porque se reconoció la vivienda como un factor básico para la vida de la familia, la salud y la dignidad del hombre, que constituye un derecho que el Estado tiene la obligación de poner al alcance de todos los chilenos. En el orden político, por constituir la base física indispensable para todo programa que intente incorporar la familia a la comunidad organizada, para lograr la real participación del pueblo en la vida nacional.



En el orden económico, por las características de la actividad de la construcción dentro de la economía nacional. En este último sentido se han destacado varios hechos:

- a.- La construcción y la industria de materiales que con ella se relaciona ocupan, aproximadamente el 11% de la población activa de Chile<sup>(e)</sup>;
  - b.- En la edificación de viviendas se utilizan materiales que en su totalidad se producen en el país. La componente importada, que es siempre indirecta, representa un 6% sobre el costo total, considerando incluidos los costos de transporte, en el que inciden vehículos importados, etc.
  - c.- La actividad de la construcción posee una inercia apreciablemente más baja que la industria en general, lo que permite incrementarla con gran rapidez si la economía nacional así lo exige. Si en un determinado momento fuera necesario elevar los niveles de ocupación y de actividad económica del país, la construcción puede lograrlo en un plazo más corto que cualquier programa agrícola o industrial. Esta característica tuvo destacada significación al iniciarse el actual período de Gobierno, en 1964 y 1965.
  - d.- Esta importancia de la actividad de la edificación se basa no solo en la diversidad de líneas de producción que se relacionan directamente con ella, sino en los requerimientos de enseres y equipo propios de toda casa nueva que se incorpora al uso. La familia que deja de vivir en una pieza subarrendada o en una callampa, al recibir su nueva casa.
- (e) En agricultura, minería y pesca, trabaja el 31% de la población activa. En servicios, el 42%. En respecto de sector industrial, electricidad, gas y agua, el 16%. (Estimación basada en "Geografía Económica de Chile", CORFO, pag. 523, 1965). Además, "Casas para Chile", pag. 30.-



- 3 -

se siente estimulada para ahorrar y mejorar progresivamente la ropa, los muebles, el menaje y todos los elementos que la industria nacional produce para el hogar chileno.

e.-Por último, la productividad de los trabajadores está grandemente afectada por su situación habitacional debido a la influencia de este factor en tres aspectos: la dedicación y el rendimiento en el trabajo, el ausentismo y la regularidad de la asistencia, y los cambios y promedio de tiempo trabajado para una misma firma.

## 2.- PRINCIPIOS DE LA POLITICA DE VIVIENDA Y URBANISMO.-

Antes de las elecciones presidenciales de 1964 fueron expuestas al público en varias oportunidades las bases conceptuales del Plan. Con posterioridad, el Señor Ministro de la Vivienda se ha referido a ellas detalladamente. En síntesis, los principios fundamentales de la política habitacional del Presidente Frei son los siguientes:

### A.- Impulso del Desarrollo Comunal.-

La vivienda y los demás hechos urbanos característicos de la vida comunitaria (vías de circulación, áreas de esparcimiento y deportes, zonas de comercio y producción, centros de enseñanza y cultura, servicios de administración pública, etc.) deben desarrollarse de acuerdo a un programa definido por las características de cada región y de cada localidad. El Gobierno debe apoyar y asesorar a las comunidades locales para que puedan llegar a expresarse a través de sus organizaciones y de su autoridad comunal y pueden participar



activamente en la formulación de los programas de desarrollo. Este proceso es la única base para una verdadera descentralización del país.

B.-Concepto de la Vivienda.-

La vivienda debe reunir las condiciones mínimas necesarias en cuanto a superficie, calidad y posibilidades de ampliación o terminación que permitan el desarrollo normal de la familia. Cuando por diversas circunstancias deba proporcionar el Estado una vivienda de menor superficie o terminación que el mínimo establecido, se entenderá que se trata de la primera etapa de un proyecto perfectamente definido, cuya complementación posterior podrá efectuar el asignatario con la asesoría correspondiente.

C.- Concepto del Equipamiento Comunitario.-

Cada hogar deberá estar ubicado en un conjunto que cuente con los servicios urbanos (agua, electricidad, alcantarillado, pavimento) y el equipamiento comunitario indispensables para complementar la vida familiar y promover el desarrollo de la comunidad. Estas condiciones constituyen un derecho de toda familia y el Estado se encargará de proporcionárselas a los grupos humanos de bajos recursos. Circunstancialmente podrán también entregarse parcialmente estos elementos pero dentro de un programa definido encaminado a la ejecución del proyecto total.

D.- Meta Cuantitativa .-

El país debe edificar en el sexenio al menos la cantidad de viviendas necesarias para cubrir la



- 5 -

demanda anual del crecimiento vegetativo, la reposición de las casas que van llegando al término de su vida útil y el reemplazo de las viviendas destruidas por los sismos. Considerando que entre 1964 y 1970 la población del país crecerá a razón de unas 245.000 personas al año en promedio y que la familia censal está formada por 5,4 personas, se requieran anualmente para este crecimiento unas 46.000 viviendas. Agregando a esta cifra 9.000 unidades para reposición y .. 5.000 para reemplazo de las destruidas por los sismos, se obtiene un promedio anual de 60.000 y un total de 360.000 viviendas para el sexenio. Esta cantidad es, pues, la mínima necesaria para impedir que se deteriore la actual situación habitacional. No se persigue con ella amortizar el déficit acumulado, no obstante lo cual éste disminuirá en términos relativos a lo largo del tiempo si se mantiene un programa como el descrito. En cuanto a los servicios de utilidad comunitaria, se entiende que deberán desarrollarse en forma paralela con el programa de vivienda en la magnitud que se requiera. Debido a la existencia de muchos elementos que solamente deberán ser complementados o ampliados (instalaciones sanitarias, locales escolares, etc.) no es posible establecer una cuantificación previa muy precisa de las metas de este programa, que deberá desarrollarse progresivamente. En todo caso, una importante parte de las inversiones del programa total deberá reservarse para este objetivo y la estructura administrativa deberá adecuarse para su mejor cumplimiento.

#### E.- Participación de la Comunidad.-

Para lograr estas metas es indispensable contar con la iniciativa y la participación de todos



los sectores interesados. El Estado fomentará esta participación de la comunidad estimulando y dando cauce a todos los recursos sociales, técnicos y económicos. Especial atención recibirán las organizaciones populares que están haciendo o están dispuestas a hacer aportes efectivos a la solución del problema, como las Cooperativas de Vivienda, los Comités de Autoconstrucción, etc. Se entenderá como factor fundamental de esta participación el principio de que la vivienda deberá ser pagada total o parcialmente por el adquirente en su valor real, según su situación económica, y en ningún caso regalada. El Estado suplirá la falta de capacidad de pago de los sectores de ingresos más bajos. El sector privado deberá tomar progresivamente una parte muy importante del plan, quedando a cargo del Estado la atención de ciertos grupos de la población y el control del programa total. Los incentivos tributarios y otras disposiciones reglamentarias vigentes deberán ser revueltas para lograr que la incorporación de todos los sectores del país a la ejecución del plan se produzca efectivamente en la proporción y con la finalidad que se han establecido.

#### F.- Carácter Popular.-

Dado que el problema habitacional afecta en mayor proporción al sector mayoritario de más bajos recursos, es indispensable, para atender equitativamente a toda la población del país, que la mayoría de las viviendas que se produzcan estén dirigidas a ese sector. Hasta ahora se ha registrado una tendencia en el sentido contrario que el Gobierno se propone corregir hasta lograr que dos de cada tres viviendas producidas favorezcan a los grupos familiares más modestos del país. Con



este objeto deberá limitarse a patrones razonables la superficie de las viviendas producidas y deberán establecerse los mecanismos necesarios para mantener un justificado nivel de precios en la edificación y en los materiales de construcción.

G.- Nuevos métodos de producción.-

Los propósitos del plan requerirán una revisión de los antiguos procedimientos de diseño y de producción de materiales y de viviendas. Se dará nuevo impulso a los concursos de proyectos, que permitirán a todos los profesionales del país aportar nuevas ideas y experiencias al proceso de diseño de los conjuntos habitacionales y de las viviendas. Se tenderá a la normalización de los materiales, se introducirán los conceptos de productividad y se incorporará la producción industrial de viviendas, como medio para racionalizar el mercado productor y sustituir progresivamente los esquemas vigentes que no resultan adecuados para los requerimientos del plan.

H.- Nueva Estructura Institucional.-

La necesidad de obtener el máximo rendimiento de los actuales recursos hace indispensable modificar la actual estructura administrativa. Los distintos servicios públicos relacionados con la vivienda, su equipamiento y sus instalaciones urbanas complementarias han estado, hasta el presente Gobierno, a cargo de 23 instituciones públicas o corporaciones semi-públicas, dependientes de 8 Ministerios. Como en muchos países de administración pública más avanzada, se ha estimado necesaria en el nuestro la creación de un Ministerio que agrupe, racionalice y coordine las distintas



actividades relacionadas con la vivienda y sus servicios complementarios. La envergadura del programa significará un impacto de apreciable magnitud en todas las ciudades del país, que hará indispensable la aplicación de políticas definidas de desarrollo regional, urbano y rural, de descentralización territorial, de racionalización de materiales y técnicas, etc., todo lo cual deberá ser regulado por el nuevo Ministerio.

www.archivopatricioaym.com



II.- EL PLAN SEXENAL.-

Antes de que quedara constituido el Ministerio de la Vivienda no podía haber posibilidades de formular y llevar a efecto un plan destinado a poner en práctica la política que se ha enunciado. El primer año del período del Gobierno se definió siempre como un período de transición durante el cual las instituciones existentes realizarían sus programas con el cambio de orientación que el sistema estructural vigente permitiera. La duración de este período de transición iba a depender fundamentalmente del período de gestación y puesta en marcha real del Ministerio. Los hechos prácticos han demostrado que las dificultades fueron mayores que las previstas. A la fecha, transcurridos seis meses de la promulgación de la Ley 16.391, no están aún aprobadas las plantas del personal de la Institución.

No obstante, en Octubre de 1965 se dió término a un detallado estudio del Plan Sexenal, elaborado conjuntamente por el Departamento de Planeamiento de CORVI y la Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia de la República. Este informe, de 45 páginas y numerosos cuadros y gráficos, constituyó un documento de referencia que estableció, de acuerdo a la estructura institucional vigente, las bases de distribución por estrato, de regionalización, de montos de inversión, de patrones, etc.

Posteriormente, mientras se llevaba a efecto el programa de 1965, que se analiza más adelante, ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda avanzaban en el estudio de distribución nacional de las inversiones, que se tradujo de inmediato en modificaciones a los aportes fiscales solicitados



para vivienda. De este modo por, ejemplo, el aporte fiscal de E° 427.000.000 solicitado por CORVI en Mayo de 1965, se vió reducido a ..... E° 238.000.000 en el presupuesto aprobado por el Parlamento en Diciembre de ese año. En Mayo de 1966 ODEPLAN dió término a sus estudios de inversiones sectoriales y entregó una proposición, que posteriormente fué modificada por el Ministerio de Hacienda, que afecta sensiblemente el desarrollo del Plan. Esta proposición establece un ritmo anual decreciente de las inversiones públicas destinadas a vivienda y urbanización, de tal modo que en 1971 su monto máximo llega a ser un 16,9% inferior al establecido para 1966, en moneda comparable. En la llamada inversión pública en vivienda están comprendidas todas las inversiones aportes fiscales, excedentes previsionales, recuperaciones, cuotas de ahorro CORVI, etc., exceptuándose solamente los ahorros depositados en el Sistema Privado de Ahorro y Préstamo y los capitales netamente privados que se dediquen a la construcción.

Como esta inversión decreciente es justamente opuesta a los requerimientos normales de un programa habitacional, que tiene que ser mayor cada año por el aumento de la población, esta nueva política de distribución de los fondos hará necesaria la revisión total del Plan establecido y la búsqueda de nuevas bases que permitan acercarse lo más posible a las metas que se le habían fijado. La primera consecuencia de estos hechos ha sido la reducción del ritmo de producción de viviendas, que ha producido inquietud en diversos sectores. En el presente momento se analiza la situación,, con ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda, con el objeto de establecer



los niveles mínimos de inversión compatibles con la realización de las metas programadas.

Los aspectos fundamentales del Plan fueron los siguientes:

1.- Distribución de las viviendas de acuerdo a la estratificación social.-

Con el objeto de que las viviendas que se produzcan en el sexenio sean adecuadas a las necesidades de todos y cada uno de los sectores socio-económicos del país, se analizó la distribución de la población nacional de acuerdo a su actividad y a sus rentas, factores ambos que definen bastante aproximadamente las formas actuales de vida y permiten establecer algunas suposiciones respecto a las aspiraciones de progreso. Se estableció que de cada 100 viviendas producidas, 70 deberán corresponder al sector obrero, 21 al medio y 9 al superior.

2.- Distribución de los tipos de viviendas.-

Las viviendas básicas (42 m<sup>2</sup>) se edificarían en extensión en 80% y en altura en 20%. Las medias (54 m<sup>2</sup>), en extensión en 60% y en altura en 40%. Las superiores (78 m<sup>2</sup>), 50% en extensión y 50% en altura. El énfasis establecido para la edificación progresiva en varios pisos responde a la necesidad de aprovechar mejor los terrenos urbanos y limitar la excesiva extensión de las ciudades.

Se asignó una extraordinaria importancia a la industrialización de la vivienda, estimándose que en el sexenio podría lograrse un total de 110.000 unidades producidas mediante sistemas de prefabricación, precorte u otros métodos.



3.- Distribución geográfica.-

El procedimiento empleado se basó en el crecimiento poblacional (vegetativo y migratorio), el déficit local existente (en especial, las poblaciones marginales) y las posibilidades de crecimiento económico regional, considerando la fuerza de trabajo y los futuros planes de desarrollo, todo esto en relación al panorama nacional. La distribución estableció una cuota para cada provincia, que deberá ser constantemente revisada, en especial a la luz de cualquier antecedente que permita establecer que por razones del establecimiento de nuevas fuentes de trabajo la cantidad de viviendas asignadas deba incrementarse para colaborar con el desarrollo de la zona.

4.- Compatibilización de mercados.-

El análisis de las líneas de producción y de compra de viviendas, tanto del sector público como del privado, estableció un cuadro general que expresa la relación de equilibrio que debe mantener el mercado para que cada tipo de vivienda sea adecuadamente abastecido y los niveles de precio sean normales.

5.- Metas físicas.-

Las 360.000 viviendas establecidas en los planteamientos de política habitacional se ejecutarían en cuotas anuales que se incrementarían en un 10% cada año, partiendo de 46.000 en 1965. El promedio anual del sexenio sería de 60.000 unidades y la superficie total edificada, de unos 18.000.000 de metros cuadrados, lo que determina una superficie promedio por unidad, de 50 m2. Desde el punto de vista de la producción de las viviendas se estableció en los organismos estatales (CORVI y FVAS-Hoy CORHABIT) la responsabilidad de atender a los sectores de más bajos ingresos y a parte del sector medio, dándose al



sector privado una participación creciente de gran importancia en el resto del programa.

6.- Otras consideraciones.-

Finalmente, el Plan establece el costo total de las viviendas, el gasto anual, los costos de los terrenos necesarios, de la urbanización y del equipamiento comunitario, para las áreas urbanas y rurales del país. Indica, así mismo, la necesidad de varios estudios complementarios que permitirán establecer bases realistas para la adopción de algunas decisiones tendientes a perfeccionar la aplicación del Plan.

III.-PROGRAMA CUMPLIDO EN 1965.-

1.- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo.-

Durante 1965 se completaron los estudios de la estructura y funciones del nuevo Ministerio, se envió al Congreso el proyecto de Ley correspondiente y se obtuvo, en un laborioso trámite de seis meses, su aprobación el 16 de Diciembre de ese año. La nueva estructura institucional, indispensable para llevar a efecto la política de vivienda y servicios que se ha enunciado, tiene vida legal desde esa fecha, pero su pleno funcionamiento administrativo y técnico no ha sido logrado aún por diversos motivos.

2.- Atención de los sectores populares.-

La CORVI contrató en 1965 un total de 26.196 viviendas (de las cuales alrededor de 11.000 se iniciaron en el primer semestre del año) con un total de 1.353.821 m2 y una superficie promedio de 51,7 m2 por vivienda.

Más del 80% de estas viviendas fueron de los tipos básico y medio, proporción que rectificó una



tendencia mantenida desde 1961 que favorecía a las viviendas de tipo superior.

Viviendas iniciadas

	B A S I C A S			M E D I A S			SUPERIORES			TOTAL
	N°	Sup. m2	%	N°	Sup. m2	%	N°	Sup m2	%	N°
1961	11.334	30	40%	10.531	54	37	6.432	85	23	28.297
1962	1.467	34	25	2.900	61	43	2.128	87	32	6.683
1963	2.039	40	18	6.784	55	60	2.563	86	22	11.386
1964	1.301	30	19	2.960	55	44	2.447	87	36	6.708
1965	12.060	39	46	9.470	51	36	4.666	85	18	26.196

La Fundación de Viviendas, por su parte, inició en 1945 un total de 10.661 unidades, de 44 m2 cada una, íntegramente dirigido al sector de más pobres recursos.

La "Operación Sitio", programa de erradicación destinado a los grupos "Sin Casa" de todas las comunas de Santiago, consultó 11.000 sitios urbanizados para ocupación inmediata y la edificación de 7.616 viviendas básicas de diversos tipos.

3.- Importancia del equipamiento comunitario.-

En 1965, al margen de la labor desarrollada por el Plan Educacional, se dió un gran impulso al equipamiento comunitario de las poblaciones. Por primera vez se contrató la construcción simultánea de las viviendas y de su equipamiento, destinándose a este último objeto el más alto financiamiento registrado hasta la fecha. El siguiente cuadro indica la superficie edificada de elementos de equipamiento ( escuelas, locales, cen



- 15 -

tros sociales, etc.) que ha contratado CORVI en los últimos años:

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
superficie m <sup>2</sup> equipa- miento.-	7.208	24.118	43.166	37.693	22.974	58.147	146.093

#### 4.- Autoconstrucción.-

La participación activa de la comunidad en la edificación de sus viviendas tuvo en 1965 un significado especial. Los programas regulares de autoconstrucción habían alcanzado un nivel bajísimo al iniciarse el actual Gobierno, como se establece en el siguiente cuadro:

Cantidad de viviendas de autoconstrucción iniciadas

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	306	0	0	200	0	856

A partir de 1965 se inició un programa creciente cuyas únicas limitaciones estarán formadas por las posibilidades administrativas y técnicas de atenderlo y por la cantidad de familias interesadas que efectivamente puedan participar en forma racional en la ejecución de los proyectos.

Otra realización de autoconstrucción, en una escala sin precedentes, fué la "Operación Techo". Este programa, destinado a dar una solución rápida y permanente a las familias afectadas por el terremoto de Marzo de 1965, proporcionó elementos



prefabricados a cada grupo familiar, con los cuales se levantaron 31.352 viviendas. No se construyeron, como en ocasiones anteriores, pabellones colectivos que provocan al poco tiempo una situación intolerable de promiscuidad, hacinamiento y destrucción de la familia, ni se otorgaron contratos de construcción para levantar las nuevas casas. Fueron los propios interesados quienes se organizaron, dentro de su comunidad, bajo la dirección de técnicos de CORVI, del Ministerio de Obras Públicas, de Fundación de Viviendas y de las Fuerzas Armadas, para habilitar los predios, preparar los materiales y armar las nuevas casas.

Con ocasión de los temporales de Julio y Agosto, las comunidades levantaron con idénticos métodos otras 16.919 mediaguas. Estas viviendas, aunque muy modestas, en gran número de casos han proporcionado una situación habitacional mejor que la que los damnificados tenían antes de la catástrofe que destruyó su hogar. Programas posteriores permitirán perfeccionar la vivienda y asegurar su mantenimiento por muchos años.

5.- Cooperativas de Vivienda.-

Dentro de la política de fomentar la actividad de las Cooperativas de viviendas, durante 1965 se dió un impulso especial a las líneas que componen este plan.

En CORVI, los préstamos y convenios configuran el siguiente cuadro comparativo:

	URBANIZACION		VIVIENDAS		TOTAL
	PRESTAMOS	CONVENIOS	PRESTAMOS	CONVENIO	
1959 - 1964	604	3.498	2.397	1.847	8.346
1965	1.026	1.934	1.913	1.154	6.027



Por su parte, el sistema privado de ahorro y préstamo financió en 1965 un total de 2.107 operaciones de cooperativas que significaron la iniciación de igual cantidad de viviendas para los cooperados. Desde la creación del sistema las operaciones con Cooperativas han financiado las siguientes cantidades de viviendas cada año, a través de Asociaciones de Ahorro y Préstamos:

1962	1963	1964	1965	TOTAL
1.509	1.876	398	2.107	5.890

De ambos cuadros se puede concluir que los préstamos otorgados a Cooperativas por CORVI y el .. SINAP entre 1959 y 1964 totalizaron 12.129 operaciones y que en 1965, en un solo año, se financiaron en conjunto 8.134 operaciones.

En la actualidad existen más de 400 cooperativas de vivienda. La oficina de Cooperativas de ..... CORAHABIT tiene registrados otras 65 en formación, con 3.606 asociados, y 100 más, con 7.445 socios, que ya han iniciado los trámites para obtener la personalidad jurídica.

6.- Industrialización de la vivienda.-

En 1965 la CORVI ensayó una nueva forma de propuestas públicas incorporando procedimientos administrativos y técnicos no usados hasta la fecha en nuestro país. Esta modalidad de propuestas constituyó un verdadero concurso amplio de sistemas constructivos prefabricados que permitió la fortificación de un nuevo tipo de proponentes provenientes del campo industrial y profesional independiente. La propuesta comprendía viviendas y locales escolares. Se presentaron 49 equipos propo-



- 18 -

mentes para la primera y 12 para la segunda. Fueron contratadas 4.245 viviendas industrializadas, con 173.107 m<sup>2</sup> y 11 escuelas con 16.008 m<sup>2</sup>, todo lo cual está en plena ejecución. Los métodos de evaluación de los proyectos presentados y, en general, todo el procedimiento de esta propuesta merecieron aprobación amplia por parte de publicaciones técnicas universitarias y profesionales.

Paralelamente con esta iniciativa, cuyos resultados deberán ser calificados en las propias obras, la CORVI inició la introducción de procedimientos de racionalización de diseños, especificaciones y técnicas destinados a aumentar la productividad de la construcción. Proximamente se iniciará una población en la Comuna de La Granja destinada a probar y comparar estas nuevas técnicas que producirán un mejoramiento en los actuales métodos de edificación y una economía en los costos.

#### 7.- Desarrollo Urbano.-

Iniciando un amplio programa de trabajo con las Municipalidades del país, en 1965 fueron contratados 10 estudios pre-inversionales, que posteriormente se extenderán a las 32 Comunas y centros poblados que figuran con las primeras prioridades en las proposiciones de desarrollo económico y social estudiados por la Oficina de Planificación Nacional y por la Consejería de Promoción Popular.

Por primera vez dentro del proceso del desarrollo nacional el problema de la vivienda será abordado en función de la planificación del desarrollo local y en su íntima relación con los programas de inversiones comunales que laborarán los Municipios a través de sus oficinas de programación. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene en marcha un plan especialmente diseñado para que las Municipa-



con asesoría directa, cursos especiales, instrucciones detalladas y ayuda financiera, puedan tomar progresivamente la responsabilidad que la doctrina del Gobierno les ha señalado dentro de los organismos de base.

A la fecha se encuentra terminado el estudio pre-inversional de San Antonio, cuya documentación se expondrá al público próximamente.

#### 8.- Préstamos de fomento a la construcción.-

Estas líneas de crédito, destinadas a pequeñas y medianas empresas constructoras, tienen por objeto atraer capitales privados a través del financiamiento de una parte del costo de la obra. El solicitante aporta el terreno, el proyecto y la organización necesaria para ejecutarlo, además del resto del financiamiento. Las operaciones se aprueban tomando en consideración la ubicación del proyecto, las características económicas de su diseño, construcción y materiales, y la superficie de las viviendas.

En la línea de préstamos a corto plazo (2 años) de CORVI, en 1964 no hubo ninguna operación aprobada. En 1965 se aprobaron 11 préstamos, que significaban 504 viviendas.

En la línea de créditos otorgados por los bancos particulares, se observó también en 1965 un importante incremento, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

#### APROBACIONES DEFINITIVAS COMISION PRESTAMOS BANCARIOS

AÑO	1962	1963	1964	1965
Cantidad Viviendas	872	1660	903	1982

Estos préstamos son concedidos por los Bancos priva -



dos, con un redescuento del Banco Central que significa una inversión de fondos públicos de solo un tercio del valor de la edificación. El proponente aporta, como en el caso anterior, el proyecto, la organización y el resto del financiamiento que sea necesario. La mayoría de la viviendas son de interés social y la superficie de ellas ha ido disminuyendo para ajustarse a los patrones exigidos. El promedio de superficie por vivienda en 1965 en esta línea de producción fué de 64,5 m<sup>2</sup> en circunstancias en que reglamentariamente el límite aceptado es de 70 m<sup>2</sup>.

9.- Préstamos personales.-

Estas líneas de créditos a personas que desean edificar o adquirir una vivienda significan un positivo estímulo al aporte de un esfuerzo realizado por la familia para lograr su vivienda. El monto del préstamo no cubre la totalidad del costo de la vivienda, y el interesado, además de completar la diferencia, aporta en muchos casos el terreno y el costo de la urbanización. Es especialmente significativa la labor que se cumplió en 1965 en provincias. En ese solo año se otorgaron préstamos por una cantidad de viviendas comparable a la alcanzada en todo el período 1960 - 1964.

CORVI PRESTAMOS INDIVIDUALES PROVINCIAS

	1960-1964	1965
Viviendas Mínimas	236	502
Viviendas Campesinas	237	584
Pequeños Propietarios Agrícolas	---	218
Reconstrucción (Ley 14.171 solo Talca a Castro)	275	60
Convenios Individuales	1.554	146
Reconstrucción (Ley 16.282, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso)	---	143
Préstamos en Materiales (sismo 1965)	---	201
Habilitación viv. económicas	97	259
Saneamiento viv. insalubres	18	99
Total Viviendas	2.417	2.212



En Santiago, las nueve líneas de préstamos indicadas totalizaron 2.011 viviendas. Se encuentra en preparación un cuadro detallado de todo este sistema, en relación a cada uno de los años del período de vigencia del DFL-2.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, por su parte, financió en 1965 la compra de 4.374 viviendas y la construcción individual de 1.610, configurándose el siguiente cuadro comparativo:

SINAP PRESTAMOS INDIVIDUALES FINIQUITADOS

AÑO	1962	1963	1964	1965
Compra	975	2.479	2.587	4.374
Construc.	588	2.142	1.817	1.610
TOTAL	1.563	4.621	4.404	5.984

También en el Sistema de Ahorro y Préstamo es significativa la cantidad de operaciones correspondientes a los sectores de ingresos bajos. El 51,6% de las viviendas financiadas tienen menos de 70m2. de superficie y el 36% de los deudores tienen una renta mensual inferior a 3 vitales.

10.- Política de Intereses y Reajustes.-

Manteniéndose por muchas razones el sistema de reajustes, fué necesario establecer condiciones especiales que favorecieran a los sectores más modestos atendidos por el Estado. Para este fin en 1965 se disminuyeron los intereses de CORVI, del 4% a 2 %, y los establecidos en 2%, que correspondían a vivienda de valor inferior a 4.000 Unidades Reajustables se rebajaron a 0,5%. Con el mismo propósito, se estableció una bonificación creciente en proporción al menor valor de la vivienda, que para los casos extremos, como las unidades de erradicación, llega a ser del 60% del valor del dividendo. De este modo, el Estado paga la



parte de la deuda que el interesado, por la estrechez de sus medios económicos, no podría cancelar.

#### 11.-Precio de la Construcción.-

Se ha observado un aumento en el costo del m<sup>2</sup> de construcción superior al correspondiente al costo de la vida. El Ministerio está encargado, por la Ley, de "participar en la orientación y fijación de una política de precios de los materiales y construcción y en la regulación y control de los mismos". De este modo se contará con una herramienta que permitirá, por primera vez, iniciar una acción sistemática en el control de los precios. Los diversos factores que intervienen en el aumento de los costos del metro cuadrado de construcción, como la incidencia de los tarifados, el valor especulativo de los materiales, la progresiva disminución del tamaño de las viviendas, el aumento de los derechos de empalmes a los servicios domiciliarios, el lucro exagerado, etc, están siendo analizados para establecer la política que permitirá corregir la situación planteada. La experiencia de CORVI en 1965 en la contratación de más de 4.000 viviendas industrializadas ha permitido establecer, en forma tentativa, que este tipo de edificación presenta un costo inferior en un 20% al de la edificación hecha con los materiales y procedimientos tradicionales.

#### 12.- Meta cuantitativa.-

En 1965 se superó la meta de 46.000 viviendas, iniciándose en realidad un total de 52.570, con ..... 3.058.349 m<sup>2</sup>, lo que hace de ese año el de más alta labor habitacional hasta la fecha.

Correspondió al sector público, como se ha indicado, iniciar 36.843 unidades, y al sector privado, ..... 15.677 viviendas. El promedio de superficie de las viviendas iniciadas por el sector privado en 1965 es de 85 m<sup>2</sup>, lo cual indica la enorme preponderancia de las viviendas de más pequeño tamaño en la producción de este sector.

Stgo, Julio de 1966