

Fondo de mejoramiento habitacional de administración municipal¹

Alicia Díaz Nilo²

El presente trabajo desarrolla una propuesta para resolver el problema del deterioro del parque habitacional, a través de la creación de un Fondo de Mejoramiento Habitacional.

El Fondo de Mejoramiento Habitacional, lo constituirán los recursos financieros y de asistencia técnica administrados directamente por las Municipalidades interesadas en beneficiar a su comunidad con estos aportes.

Con este Fondo descentralizado, se espera dar satisfacción a la necesidad de mejoramiento de viviendas que presenten un nivel de deterioro y que de no intervenir, aumentarían el déficit.

El trabajo se abordará, a partir de un diagnóstico general del déficit cualitativo y propondrá en detalle los mecanismos de operación del Fondo.

This paper develops a proposition to solve the problem of the deterioration of the housing stock through the creation of the Housing Improvement Found.

The Housing Improvement Found is constituted by the financial resources and technical support administered directly by Municipalities which are interested in helping their communities with these resources.

The aim of this non centralized found is to satisfy the need to improve dwellings having a clear deterioration level and which otherwise would increase the housing deficit.

This paper makes general diagnosis of the qualitative deficit and proposes detailed mechanisms for the operation of the Found.

INTRODUCCION

El trabajo que se presenta a continuación pretende abordar uno de los problemas que afecta a la población urbana de este país desde hace décadas, cuyos intentos de solución no han podido dar respuestas eficientes y suficientes. Para la política social de vivienda y para quienes forman parte de los equipos de trabajo del área social, sigue siendo un desafío el satisfacer la necesidad de mejorar el importante segmento de viviendas deficitarias existentes, tanto urbanas como rurales, en el propósito de que estas viviendas recuperadas se incorporen al parque habitacional en uso.

Proponer un programa de esta naturaleza puede conducir a un resultado de alta rentabilidad social y

económica, tanto para el Estado, para la comunidad, como para las familias de escasos recursos. En el hecho se recupera para mejorar la calidad de vida de la familia, del barrio, de la localidad, de la comuna,

¹ El presente artículo deriva de una monografía para aprobar el Módulo de Políticas Habitacionales, correspondiente al Curso de Post-Título de Especialización en Vivienda Social que se dicta en INVI-FAU-UCh. 1995. Santiago, Chile.

² Licenciada en Trabajo Social (1987) en la Universidad de Cuenca de Ecuador y Revaluado el Grado en la Universidad de Chile. Actualmente es Jefa del Departamento de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad del Bosque y Profesora de Desarrollo Local en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS) de Santiago, Chile.

para hacer un uso óptimo de los recursos del Sector Vivienda en el mediano y largo plazo, y para disminuir la demanda de nuevas viviendas y servicios.

El trabajo se abordará con un propósito descentralizador, es decir teniendo como marco de referencia que el organismo que mayor desconcentración administrativa puede permitir al Estado, es el Municipio y que éste debe a su vez desarrollar competencias y articular iniciativas. El proceso de descentralización en toda América Latina y en Chile en particular tiene muchos adherentes. De todas partes se escuchan voces a favor de la descentralización, sin embargo, no parece que este proceso vaya acompañado de todas las acciones que lo fortalezcan y lo promuevan. He aquí entonces otro de los objetivos de este trabajo.

El primer capítulo expone un diagnóstico del problema que afecta al parque habitacional desde la óptica del déficit, el segundo aborda el mecanismo de solución al problema, a través de la creación de un Fondo de Mejoramiento Habitacional, en el tercero se propone el sistema de financiamiento, el cuarto capítulo incorpora los mecanismos de operación del Fondo, en un quinto capítulo se presentan los roles de cada uno de los actores involucrados, finalmente se presenta un sexto capítulo acerca de las principales conclusiones que arroja el ejercicio realizado.

1. DIAGNOSTICO.

1.1. Antecedentes Generales.

Según cifras del año 1990, del total de viviendas existentes en el país sólo el 40% se consideraba adecuadas, en cuanto a su materialidad y saneamiento. El 60% restante tenía distintos niveles

de carencias referidas a la materialidad y/o saneamiento. De este segmento, el 85% se podía considerar recuperable. Posteriormente, el censo de 1992 informó respecto a la materialidad del parque habitacional en el país, a través de la medición del porcentaje de viviendas permanentes sobre el parque de viviendas particulares de cada comuna. Información que entregó sólo una visión general, ya que el término "vivienda permanente" alude a situaciones cualitativas muy disímiles.³

Según dicho Censo, el parque de viviendas particulares del Gran Santiago pasó de 821.391 en 1982 a 1.113.552 en 1992, con un aumento absoluto de más de 292.000 unidades. Aumento que es superior al de la población, de manera que en términos cuantitativos ocurrió un importante mejoramiento.

Además, el Censo de 1992 señala que las viviendas del Gran Santiago son en su mayoría permanentes (1.027.453 unidades que corresponden al 92,3% del total del parque habitacional) destacando las casas con un 78,35% del total de viviendas de la ciudad. En condiciones de viviendas semi-permanentes se ubican 86.099 viviendas, que corresponden al 7,7% del parque del Gran Santiago. En esta última categoría el 7,5% lo representan las mediaguas y aquellos tipos de vivienda de mayor precariedad (ranchos, rucas o chozas) agrupan sólo al 0,2%.

El mismo Censo 1992 entrega además una agrupación diferenciada de las comunas de acuerdo a la materialidad de su parque habitacional.

Comunas con 90% y más viviendas permanentes figuran las de Santiago, Independencia, Recoleta,

³ Ciudad y Vivienda en el Censo 1992. (Análisis de las Comunas del Gran Stgo.). Julio 1994. Stgo. de Chile.

Quinta Normal, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel, San Joaquín, La Cisterna y Cerrillos, Macul, Ñuñoa, Providencia, Vitacura, Las Condes, La Reina, Maipú, La Florida y Puente Alto. Comunas entre 86,0% y 89,9% de viviendas permanentes. Aquí se encuentran Pudahuel, Quilicura, Renca, Conchalí, Lo Prado, Lo Espejo, El Bosque, La Granja, La Pintana y San Bernardo.

Las comunas con mayor déficit (cada una con 86% de viviendas permanentes) son Lo Barnechea, Huechuraba, Cerro Navia, Peñalolén y San Ramón.

SITUACION DEL PARQUE HABITACIONAL			
	URBANAS	RURALES	TOTAL
Vivienda buena	1.038.568	62.735	1.101.303
vivienda a mejorar	1.096.869	348.845	1.445.714
Vivienda irrecuperable	73.770	163.036	236.806
Total	2.209.207	574.616	2.783.823

Fuente: MINVU. D.P.H. Proyección 1990.

Las cifras antes indicadas dicen relación con tres tipologías de viviendas. Para efectos de este estudio, sólo interesa abordar aquellas que pueden ser recuperadas o mejoradas. Estas últimas representan el 49,6% del parque habitacional urbano y el 60% del parque rural.

Dentro de estas categorías de viviendas recuperables, se distinguen tres tipos de problemas:

- Problemas de materialidad de la vivienda, que alcanza el 67,5%
- Problemas de saneamiento, que alcanza al 6,8%

- Problemas de saneamiento y materialidad, que alcanza al 25,7%.

De los problemas de materialidad, el 95% corresponde a viviendas urbanas, y sólo un 5% a viviendas rurales.

Del total de necesidades de saneamiento, y de aquellos problemas de saneamiento y materialidad el 35% corresponde a viviendas urbanas y el 65% a viviendas rurales.

TIPOS DE CARENCIAS DEL PARQUE HABITACIONAL POSIBLE DE RECUPERAR			
TIPO DE PROBLEMAS	URBANAS	RURALES	TOTAL
Problemas de materialidad	931.119	44.536	975.655
Problemas de saneamiento	27.721	70.268	97.989
Problemas de saneamiento y materialidad	138.029	234.041	372.070
Total	1.096.869	348.845	1.445.714

Fuente: MINVU D.P.H.

En términos porcentuales el segmento de viviendas urbanas recuperables tiene un 85% de problemas de materialidad y sólo un 15% problemas de saneamiento y materialidad, o sólo saneamiento. En el sector rural la situación es inversa, el 87% de las viviendas recuperables tienen problemas de saneamiento y materialidad.

En el segmento de viviendas recuperables por materialidad deficitaria con buen saneamiento podemos distinguir dos situaciones: una, denominada vivienda recuperable, es decir que requiere mejoramientos estructurales parciales (pisos, techos, muros); otra, denominada vivienda irrecuperable que podemos asociar a viviendas precarias tales como mediaguas y lotes con servicios.

**DEFICIT DE MATERIALIDAD
DE LA VIVIENDA CON BUEN SANEAMIENTO**

SECTOR	VIVIENDA RECUPERABLE	VIVIENDA IRRECUPERABLE	TOTAL
URBANO	713.074	218.045	945.119
RURAL	36.765	7.771	44.536
TOTAL	749.839	225.816	975.655

Fuente: Minvu. -DPH

La distribución socioeconómica de los hogares que exhiben viviendas en condiciones deficitarias por materialidad se expresa en el nivel de ingresos. Las mayores cifras de ingresos se ubican en el segundo, tercer y cuarto quintil. En el caso de las viviendas irrecuperables afectan mayormente a los primeros tres quintiles, todas en el sector urbano. En el sector rural la distribución en ambos casos es pareja en los cinco quintiles.

Al abordar la situación de dotación de saneamiento adecuado, encontramos dos tipos de situaciones, aún cuando se dispone de una buena vivienda tiene un saneamiento malo (21%), además de mejorar el saneamiento se requiere mejorar la vivienda (79%).

**DEFICIT DE SANEAMIENTO
EN VIVIENDA DE BUENA MATERIALIDAD O
DE MATERIALIDAD RECUPERABLE**

SECTOR	VIVIENDA BUENA	VIVIENDA RECUPERABLE	TOTAL
URBANO	27.721	138.029	165.750
RURAL	70.268	234.041	304.309
TOTAL	97.989	372.070	470.059

Fuente: Minvu-DPH

La distribución según niveles de ingresos en el caso de los hogares con viviendas recuperables, es decreciente del primer al quinto quintil, agrupándose el 35% de las necesidades en el primer quintil, tanto para el sector urbano como para el rural. En la situación de buenas viviendas, en el sector urbano se agrupan las necesidades en los cuatro primeros quintiles y en el sector rural su distribución es decreciente, representando los dos primeros quintiles sobre el 50% de las necesidades.

Lo anterior deja de manifiesto la necesidad de intervenir con programas de mejoramiento habitacional; de no hacerlo, el deterioro de las viviendas obligará en el corto plazo a incorporarlas al déficit cuantitativo.

En síntesis:

- El mayor deterioro de las viviendas corresponde a los sectores de menor ingreso. No se sabe con precisión si las viviendas deterioradas corresponden a aquellas construidas por el Estado a través del Sector Vivienda, aún cuando es posible inferir que un alto porcentaje si correspondería. En el Gran Santiago se ubican en situación de nivel deficitario y en rango

intermedio de déficit, las comunas más populosas y con mayor densidad habitacional, correspondiendo también a comunas que exhiben índices de mayor concentración de familias en condición de pobreza y extrema pobreza.

- Los problemas de déficit cualitativo son diversos, desde problemas de saneamiento a problemas de reparación y ampliación solamente.

Ya se señalaba anteriormente la pertinencia de diseñar un programa de mejoramiento habitacional que actúe en la prevención del problema del futuro déficit cuantitativo y que permita a las familias de escasos recursos resolver una necesidad acuciante como es la falta de calidad de su vivienda y entorno.

1.2. Experiencias en torno al mejoramiento habitacional.

A nivel nacional es posible distinguir dos tipos de intervenciones en el plano del mejoramiento habitacional (reparaciones, ampliaciones, construcciones) y saneamiento básico. Ellas están referidas a las acciones emprendidas por las Organizaciones No Gubernamentales y el Estado.

El sector privado ha mantenido en forma permanente ciertos tipos de créditos a través de instituciones financieras, dirigidos a reparar y/o ampliar las viviendas. Por sus características, éstos están dirigidos a familias con ingresos estables y los principales adquirentes han sido los particulares de sectores medios y altos. Pese a ser un área interesante de considerar, para efectos de este trabajo tendrá sólo un valor referencial, ya que nos interesa abordar la perspectiva estatal y de otros actores.

1.2.1. La experiencia de las familias.

Especialmente en los sectores de menores recursos, es habitual la práctica del mejoramiento informal de las construcciones existentes. Las familias realizan considerables esfuerzos a lo largo de los años con ciclos irregulares de inversión en la vivienda y en mano de obra. Entre las principales dificultades del mejoramiento informal de las familias se señalan:

- Baja calificación de la mano de obra.
- Mejoramientos interrumpidos, carentes de regularización.
- Dificultad en el acceso a materiales constructivos apropiados.
- Inexistencia de proyectos de arquitectura y construcción que provoca mal uso de los recursos, diseños, y problemas constructivos y estructurales.
- Escaso aprovechamiento de materiales y de la experiencia acumulada en el proceso constructivo formal.

1.2.2. La experiencia de las organizaciones no gubernamentales.

Las experiencias desarrolladas por las Organizaciones No Gubernamentales en el tema del mejoramiento habitacional son múltiples en toda América Latina. En Chile datan de los años 60, pero sin duda sus acciones son más visibles a partir de la década de los ochenta.

Las intervenciones de las ONG's buscan potenciar la presencia de la sociedad civil en cada localidad, mediante la articulación de diversos recursos y actores. Los beneficiarios de su acción son los grupos más pobres de las localidades.

En el ámbito del mejoramiento habitacional las principales experiencias se refieren a:

- Programas de reparación de viviendas precarias, a través de la formación de grupos de autoconstrucción y ayuda mutua.
- Formación de fondos rotatorios para acceso a crédito en dinero o en materiales de construcción.
- Asistencia técnica a organizaciones sociales y a grupos organizados.
- Promoción social a la comunidad, revalorizando la intervención del sujeto social en el mejoramiento de su vivienda.
- Promoción de acciones colectivas de mejoramiento del hábitat. (construcción de áreas verdes, juegos infantiles, multicanchas, espacios recreativos, etc.).

Han sido características de las acciones emprendidas por las Organizaciones No Gubernamentales: el uso de metodologías participativas, las intervenciones con pequeños grupos, la promoción organizacional en torno a la vivienda, la búsqueda de identidad de las localidades, la atención caso a caso, la presencia de subsidios externos con apoyo de la cooperación internacional en los procesos llevados a cabo.

Una vez iniciado el proceso de transición a la democracia en Chile, los múltiples aprendizajes aportados por las ONG's en materia de mejoramiento habitacional y del hábitat fueron motivo de atracción para los municipios, pero los elevados costos de la asistencia técnica y de los equipos profesionales no han hecho posible las intervenciones masivas de las ONG's en este nuevo escenario. Un ejemplo valioso de esta colaboración mutua lo constituye la Municipalidad de Santiago, quien a través de su Corporación Habitacional emprende un Programa de Mejoramiento en el Sector Poniente, dirigido a sectores de mayor pobreza. El grupo beneficiario son 50 familias de algunos cités. El tamaño del grupo

es pequeño en atención a lo ya expresado. Se busca una acción que sea caso a caso y ello demanda una asistencia profesional de alto costo.

1.2.3. La experiencia del Estado en materia de mejoramiento habitacional.

En 1981 se creó en Chile un subsidio para la extrema marginalidad con el propósito de atender el saneamiento. Entre los años 1983 y 1992 el Estado entregó un total de 135.223 soluciones de saneamiento que contemplan: urbanización, sitio, caseta sanitaria, títulos de dominio, conexiones y suministros de artefactos.

Es este uno de los programas con mayor grado de focalización en los sectores que exhiben condiciones de déficit cualitativo. Sin embargo no se considera un programa de vivienda porque no contempla acciones posteriores que ayuden a los beneficiarios a la consolidación⁴. Pese a no ser un programa de vivienda, su modalidad de operación es altamente descentralizada, lo cual probablemente ha incidido en su aplicación exitosa.

El Programa de Mejoramiento de Barrios es ejecutado a través de la Unidad de Mejoramiento de Barrios dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Las Intendencias Regionales definen las prioridades de implementación del Programa en cada región, y los municipios actúan como ejecutores directos o mandantes para el desarrollo del proyecto.

⁴ Sepúlveda, O. Rubén, De la Puente L. Patricio, Torres R. Emilio. Muñoz R. Patricia "Progresividad Residencial". Un estudio socio-físico del Programa de Mejoramiento de Barrios. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de la Vivienda. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Universidad de Chile. FONDECYT. Pr. 1114-92.

En 1993 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo creó una Comisión para elaborar un Programa de Mejoramiento Habitacional. Esta Comisión evacuó un Programa que se norma a través de Modificación al D.S. Nr. 235 (V y U) de 1985, con fecha 6 de septiembre de 1993.

En lo sustantivo el Programa apunta al otorgamiento de un crédito para la reparación de viviendas entregadas por el Estado en un plazo no inferior a 10 años. La modalidad de operación es el registro de postulantes a través de los Municipios y la entrega de recursos directamente al postulante para la realización de su solución.

Con el propósito de evaluar la factibilidad de su aplicación se impulsó el Programa en algunas comunas (El Bosque, La Granja, San Joaquín, entre otras) en carácter piloto. Los municipios debían organizar la demanda y presentar a los postulantes. Se exigía como requisito un ahorro mínimo de 10 U.F. y el crédito a cancelar en un plazo máximo de 5 años de 60 U.F. El pago oportuno del crédito contribuiría a disminuir el valor de la deuda (subsido indirecto):

Consultadas las tres comunas antes indicadas respecto a los resultados de la implementación del programa se observó que:

En ninguna de las tres comunas se implementó el Programa debido a ⁵:

- Desinterés de la comunidad por participar.
- Exigencia muy alta de ahorro.
- Dificultades de las Direcciones de Obras Municipales de sumar un nuevo programa a su ya recargada rutina diaria.
- No se reconocían las ventajas comparativas con un sistema de crédito privado.
- Problemas de regularización de aquellos

interesados.

- No se contemplaba la asistencia técnica.

En el año 1995 no ha existido un nuevo llamado para participar del Programa de Mejoramiento Habitacional.

Otra de las formas de intervención del Estado respecto del mejoramiento habitacional ha sido el Programa de Vivienda Progresiva II Etapa. Modalidad Privada.

El P.V.P. Modalidad Privada, permite a las familias beneficiadas consolidar su vivienda. Se observa que teniendo construida la caseta sanitaria, las familias han levantado una solución transitoria, a la espera de reunir mayores recursos para la acción definitiva. Pese a los escasos recursos del programa y las complejidades de su operación, no cabe duda que las familias movilizan otra serie de recursos para ampliar los montos y alcanzar mejores soluciones. Este Programa actúa como incentivo a la familia y logra resultados no esperados en el mismo (ejemplos: mejoramientos de cierros, regularización de lo existente, formación de grupos por el mejoramiento del hábitat, etc.).

Al diseñar un programa de mejoramiento habitacional se deberían tomar en cuenta todos los aprendizajes alcanzados por las familias, por el Estado y por otros actores. Estos aprendizajes podrían resumirse en:

- Existencia de una amplia variedad y diversidad de mejoramientos informales que son fruto de la iniciativa familiar.
- Los mejoramientos habitacionales que se requieren son variados y requieren una forma de abordarlos muy cercana a la realidad de cada

⁵ Entrevista a los Directores de Obras de las Municipalidades de El Bosque, La Granja y San Joaquín y a las Encargadas de las Unidades de Vivienda de estos municipios.

sector, localidad, familia.

- Realizar mejoramientos dentro de las viviendas, es un incentivo a la familia, por lo que se puede contar con un "plus" en recursos humanos y económicos no siempre declarados inicialmente.
- Todo proceso de mejoramiento de viviendas requiere de asesoría técnica al beneficiario.
- La participación de las familias en programas de mejoramiento de viviendas contribuye a formar sujetos que a partir de la experiencia se interesan en colaborar activamente en el mejoramiento de su entorno.

2. EL FONDO DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

Diseñar un Programa de Mejoramiento Habitacional que esté dirigido a sectores de escasos recursos que manifiesten la necesidad de contar con un espacio habitable, junto con revalorizar la experiencia de los principales involucrados en acciones de este tipo, debería necesariamente contemplar el aspecto financiero, constructivo, normativo y señalar la modalidad de operación.

El Municipio sería en este Programa uno de los actores principales. Aprovechando su carácter protagónico, se debería buscar paralelamente y a través de su participación activa, avanzar en la descentralización del Sector Vivienda, dotar a las administraciones locales de mayores competencias y valorar su contribución en el diagnóstico, planificación y evaluación de intervenciones en vivienda.

El Fondo debiera buscar además, potenciar la participación comunitaria a través de la presencia

activa y organizada de la población sujeto de beneficios del Programa.

2.1. Objetivos.

Crear al interior del Ministerio de Vivienda y Urbanismo un Fondo que atendiera las necesidades de mejoramiento del parque habitacional urbano deficitario, que fuera administrado a través de los municipios priorizando los mecanismos de descentralización, a efecto de promover la participación de los actores locales en su propio desarrollo.

El Fondo de Mejoramiento cubriría tres tipos de soluciones:

- Reparaciones.. Mejoramiento de estructuras, pisos y techos.
- Ampliaciones. Construcciones, ampliaciones por hacinamiento.
- Rehabilitación. Atención a viviendas de emergencia o semipermanentes y de viviendas antiguas deterioradas. Incluye reconstrucción.

2.2. ¿A quienes iría dirigido?

El Programa sería dirigido especialmente a aquellas familias de escasos recursos, que por dificultades económicas no han podido habilitar en buenas condiciones sus viviendas y que no cuentan con respaldo crediticio para el mejoramiento, sin embargo, la suma de los esfuerzos familiares les podría habilitar para comprometer un crédito. La participación en el Fondo de Mejoramiento permitiría además, regularizar la construcción existente.

El Fondo de Mejoramiento Habitacional podría atender tres situaciones complementariamente:

- Mejoramiento de viviendas
- Mejoramiento de pequeños espacios vecinales (juegos infantiles, pequeños jardines, bancos, etc.)
- Regularización de la construcción existente,

2.3. La forma de operación.

El Fondo de Mejoramiento Habitacional debiera estar localizado en algún lugar del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde las autoridades lo consideraren pertinente. Esta sería la Unidad Ejecutora del Fondo y sus principales funciones serían la planificación, coordinación y control de desarrollo técnico y financiero de los proyectos. Las Municipalidades serían las que ejecutarán directamente los recursos del Fondo.

La responsabilidad de llevar a la práctica este Fondo estaría en los Municipios quiénes designarían a sus Unidades Técnicas competentes para la operación. Deberían actuar en calidad de Unidad Técnica a lo menos: Las Direcciones de Obras Municipales, las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y las Oficinas de Vivienda.

Una vez al año, en fecha debidamente informada, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo a través de su Unidad Ejecutora, informaría a todos los Municipios del país, de la postulación al Fondo.

2.4. ¿Quiénes podrían postular?

2.4.1. Los Municipios de comunas urbanas del país que presenten grupos organizados, que reúnan los requisitos exigidos por el Programa, que tengan necesidades de mejoramiento habitacional y vecinal (reparaciones, ampliaciones, rehabilitaciones) en

viviendas construidas o no por el sector vivienda, con una antigüedad no inferior a 10 años.

2.4.2. Los Municipios a través de la SECPLAC respectiva elaborando un proyecto sustentado técnicamente que informara del pre-proyecto de mejoramiento del grupo organizado, que incorpore las necesidades de asistencia técnica, posibles autoconstrucciones, impacto urbano del proyecto, etc. En atención a la dificultad de los Municipios de participar de fondos concursables por no contar con personal técnico suficiente, en este punto se trataría de trabajar una propuesta y evaluar si efectivamente los grupos requerirían de tal mejoramiento.

2.4.3. Aquellos Municipios que tuvieran en sus cuentas municipales el ahorro inicial de los grupos que postulan, presentando el respectivo patrocinio grupal.

2.5. Selección de los proyectos.

Se distinguirían dos momentos para la selección de los proyectos.

2.5.1. El Municipio enviaría toda la documentación de respaldo de sus proyectos con los requisitos de los grupos a la Unidad Ejecutora, quien con el apoyo de SERVIU evaluaría a los postulantes, evacuando una lista de seleccionados con sus respectivos puntajes. Con esta información la Unidad Ejecutora iniciaría la segunda fase de la selección.

2.5.2. Los criterios de selección que utilizaría la Unidad Ejecutora del Ministerio de Vivienda serían:

- Propuesta técnica sustentable
- Impacto urbano de la propuesta de mejoramiento.
- Presencia de esfuerzos complementarios.

Interesando evaluar qué otros aportes ha

considerado el grupo organizado para poner a actuar una vez obtenido el recurso. Sería materia de evaluación favorable, la concurrencia de varios programas simultáneamente (FOSIS, FNDR, Pavimentos Participativos, Equipamientos Comunitarios, etc.).

- Participación de la comunidad en el diseño del mejoramiento.
- Aporte de la comunidad.
- Perfil socio-económico del grupo objetivo. Entrega de los puntajes respectivos desde el SERVIU.
- Perfil socio-económico de la Comuna postulante.
- Parámetros de rentabilidad. Porcentaje de la Tasa Interna de Retorno.

En esta etapa de selección podrían resultar favorecidas algunas comunas sin todos sus grupos. La selección se iría determinando grupo a grupo.

¿qué tipo de proyectos se podrían presentar?

Definidos los tres tipos de solución que podrían ser considerados materia de financiamiento del Fondo, podrían elaborarse los proyectos siguientes:

- Proyectos que incorporen diversidad de soluciones para un mismo grupo (reparaciones, ampliaciones, rehabilitaciones).
- Proyectos que junto con incorporar la solución para el grupo, consideraran el mejoramiento de pequeños espacios de uso común.
- Proyectos que implicaran autoconstrucción, como también participación de microempresas y servicios locales, empresas medianas, incorporación de sistemas prefabricados, y proyectos que implicaran ejecuciones de carácter especializado, como lo serían las viviendas antiguas.

Una vez que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo decidiera qué comunas y qué grupos serían

beneficiados con los recursos para trabajar el Mejoramiento Habitacional, se comunicaría a los respectivos municipios y se procedería a la firma del Convenio Mandato respectivo.

A partir de este momento el Municipio recibiría los recursos para la administración, ejecución y evaluación de los proyectos que presente.

2.6. Requisitos para postular.

Podrían inscribirse en el Registro Municipal del Fondo de Mejoramiento Habitacional quienes cumplieran con los siguientes requisitos:

2.6.1. De los postulantes

- Persona natural o cónyuge que acreditara propiedad sobre una vivienda, lote con servicio o solución similar, entregada o no por alguna institución del Estado y que actualmente viviera en ella. Debiera presentar fotocopia de cédula de identidad del postulante y su cónyuge.
- Ser mayor de edad
- Personas casadas, solteras o viudas que tuvieran a su cargo hijos menores de 18 años, o mayores de 18 años impedidos física o psíquicamente. Debiendo presentar libreta de familia o certificado de matrimonio y nacimiento.
- Acreditar el postulante o su cónyuge un ahorro previo mínimo de 5 U.F. depositados en cuenta especial del Municipio. Debiendo presentar fotocopia de libreta de ahorro y del depósito en Tesorería Municipal.
- Inscribirse en el Registro Municipal del Fondo de Mejoramiento Habitacional. Presentando formulario de postulación.
- Acreditar que ha sido encuestado para el sistema de estratificación social denominado "FICHA CAS"

correspondiendo al SERVIU procesar la respectiva información.

- Acreditar un ingreso mensual familiar no inferior a 10 U.F.. Se consideraría ingreso familiar el que genere el postulante, su cónyuge y otros familiares que residieran en la misma vivienda, y que al momento de postular al crédito hipotecario actuaran como avales solidarios. Se considerarían ingresos, las pensiones asistenciales, los subsidios maternales, los subsidios únicos familiares, las pensiones de alimentos, etc. Los trabajadores independientes deberían acreditar sus ingresos con declaraciones juradas, informes sociales, registros de patentes comerciales, copia de declaraciones de IVA, de impuestos. Sería imprescindible en estos casos la presentación de informes del DICOM y la certificación de una Asistente Social de la Municipalidad.

2.6.2. Del grupo familiar.

El grupo familiar del postulante lo constituiría su cónyuge y cargas familiares debidamente acreditadas. Serían cargas familiares del postulante:

- Los hijos menores de 18 años, lo cual se acreditaría con certificados de nacimiento.
- Los hijos mayores de 18 años que se encontraran física o psíquicamente impedidos, con certificados de nacimiento, informe médico del COMPIN y del Servicio Nacional de Salud.
- Los padres que vivieran a expensas del postulante. Certificando a través del reconocimiento de carga familiar del empleador.

2.6.3. De la vivienda.

- La vivienda debiera estar inscrita en el Conservador de Bienes Raíces a nombre del postulante o su cónyuge.
- Tanto el sitio como la vivienda debieran estar

totalmente cancelados, acreditando el dominio vigente y libre de hipotecas y gravámenes .

- La vivienda debiera haber sido construida en un plazo no inferior a 10 años contados desde la fecha de la recepción final otorgada por la D.O.M..
- El postulante debiera acreditar necesidad de mejoramiento de su vivienda, de acuerdo a los tres tipos de solución (reparación, rehabilitación a través de una evaluación de la propia familia y de la Dirección de Obras Municipales).

Para optar a los recursos que entregara el Sector Vivienda para atender los problemas de deterioro del parque habitacional urbano, debiera acreditarse que todo postulante debiera acreditar ser miembro inscrito en un grupo. El Programa no admitiría postulaciones individuales.

2.6.4. De los grupos.

Los grupos al momento de la postulación del Municipio al Fondo de Mejoramiento Habitacional debieran:

- Acreditar Personalidad Jurídica.
- Entregar nómina de socios postulantes.
- Llenar el formulario de postulación del grupo que debiera ser acompañado a los formularios respectivos de postulación llenados individualmente por cada postulante.
- Tener opción a participar todos aquellos grupos de trabajadores que acreditaran residencia en la misma comuna de postulación.
- Informar de las necesidades de mejoramiento a través de la Dirección de Obras Municipales.

Puntajes para ser seleccionados:

- Estratificación Social, allegamiento y necesidad de mejoramiento habitacional. Este sería un factor que informaría el Municipio y que determinaría el SERVIU.
- Grupo Familiar. Correspondería otorgar 10 puntos

por cada uno de los miembros integrantes del grupo familiar acreditado por el postulante.

Si el postulante fuere padre o madre soltera que tuviera a su cargo hijos que cumplan con los requisitos para integrar su grupo familiar, se le asignarán 10 puntos adicionales.

Si la mujer fuera jefa de hogar debido a: que su marido se encontrara impedido física o psíquicamente, o fuera ella quién constituyera el principal sustento familiar en ausencia del cónyuge por un período no inferior a 3 años. La condición de jefatura de hogar femenina debiera ser acreditada por la Asistente Social del Programa Mujeres Jefas de Hogar del Municipio, quién también certificaría la capacidad de la postulante de participar en el programa y de adquirir un crédito hipotecario. En este caso se otorgarían 10 puntos adicionales.

- Antigüedad en la inscripción. Obtendría 0,5 puntos por cada mes calendario de antigüedad del grupo en la inscripción en el Registro Municipal. Correspondería a la antigüedad de la presentación que hiciera el Municipio al Ministerio de Vivienda.
- Ahorro. Obtendría 0.3 puntos por cada Unidad de Fomento adicional a las 5 unidades de fomento exigidas para inscribirse.
- Postulación colectiva. Se otorgará un punto por cada integrante del grupo organizado con un máximo de 30 puntos. Este puntaje se otorgará a grupos que contaran con 10 postulantes como mínimo.

3. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

El Fondo de Mejoramiento financiaría los proyectos presentados tanto en el mejoramiento de viviendas como en el mejoramiento de los pequeños espacios de uso común. Los montos resultantes de aquellos proyectos postulados que contemplaran

intervenciones en el entorno serían prorrateados en forma equitativa entre todos los miembros de cada grupo, de modo que los créditos a adquirir fueran cubiertos por todo el grupo.

El Fondo de Mejoramiento Habitacional sería financiado a través de:

- Ahorro previo 5 U.F.
- Subsidio 25 U.F.
- Crédito 60 U.F.

Ahorro previo: Los grupos organizados deberían reunir en una cuenta especial abierta en el Municipio para estos efectos un monto de 5 U.F. como mínimo y por cada miembro en forma individual.

Subsidio: El subsidio de 25 U.F. lo proporcionaría el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y se entregaría al Municipio directamente.

Crédito: Sería de 60 U.F. que gestionaría el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el sector privado, y que una vez seleccionada la comuna y sus grupos se traspasaría al Municipio, quién además se responsabilizaría de la cartera hipotecaria.

El crédito sería de tipo opcional por cada socio, con tope máximo de 60 U.F. a pagar en un plazo máximo de 8 años pero dada la heterogeneidad que podemos observar en los niveles de ingresos y las soluciones a trabajar, se consideraría un sistema de crédito flexible con una tasa de interés anual del 8%. Cada miembro del grupo seleccionado adquiriría en forma individual su crédito con el Municipio y cuyo dividendo no podría ser superior al 25% de la renta que acreditó el grupo familiar al momento de la postulación.

La participación al crédito de tipo hipotecario, estaría abierta a los sectores formales e informales; especialmente para que éstos pudieran acceder, debiendo acreditar sus ingresos y su capacidad de pago.

3.1. La cartera hipotecaria.

La cartera hipotecaria que se generara en este Fondo estaría constituida por los grupos y se entregaría a la Dirección Municipal de Administración y Finanzas. La reglamentación a tener en cuenta para la correcta administración de esta cartera sería la fijada por el propio Reglamento del Fondo, más la consideración de la Ley 18.138 y sus modificaciones.

Cada Municipio tendría la facultad legal de licitar públicamente la cartera hipotecaria, de modo de evitar su administración directa y disminuir la morosidad, especialmente en aquellos sectores en que debido a su inestabilidad de ingresos y su condición socio-económica, presentarían altos niveles de endeudamiento. La administración de la cartera por parte de instituciones privadas ofrece ciertas garantías en tal sentido.

Los municipios deberían informar periódicamente del estado de su cartera hipotecaria remitiendo semestralmente al MINVU los recursos recaudados por este concepto. Si bien durante el tiempo de cobranza, pudieran considerarse recursos municipales, éstos deberían remitirse al gobierno central a fin de dar continuidad a la inversión en el mismo programa. Los montos recaudados por concepto de estos dividendos deberían ser mantenidos por el MINVU en una cuenta especial y sólo podrían ser destinados a cancelar las deudas que éste adquirió con el Sistema Financiero para aumentar el Fondo de Mejoramiento Habitacional.

Cuando un Municipio fuere seleccionado con recursos, se le entregarían los dineros en tres cuotas: 30% como anticipo, 35% mediante avance de obra y 35% al finalizar la obra.

4. MODALIDAD DE OPERACION.

En virtud de la necesidad de asistencia técnica que todo programa de mejoramiento demanda, los recursos del Fondo contemplarían destinar 5 U.F. para este ítem.

Una vez que el Municipio postulara tendría depositado en sus cuentas especiales el ahorro previo de los postulantes, cuando se notificara la aceptación de su(s) proyecto(s), convocaría a dos licitaciones públicas: para la asistencia técnica y para la ejecución del proyecto. La tarea de la asistencia técnica se iniciaría dos meses antes (a lo menos) que la de ejecución y debería permanecer acompañando al grupo hasta la recepción final de las mismas.

La entidad de asistencia técnica cumpliría un rol de acompañamiento a los grupos y de vincular a éstos con el Municipio.

Dadas las características de los grupos a atender y ofreciendo posibilidades de participación a organismos locales, ONG's, Universidades, Equipos Profesionales, se estimaría pertinente que se licite separadamente la asistencia técnica a cada uno de los grupos. La Dirección de Obras Municipales y la Oficina Municipal de Vivienda deberían participar en el proceso de selección. Si el Municipio considerara que tiene las capacidades para asumir esta tarea podría constituirse él mismo en entidad de asistencia técnica.

De acuerdo a su realidad cada Municipio establecería las bases para convocar a los participantes, sin embargo, debería tenerse en cuenta a lo menos lo siguiente:

- Que la asistencia técnica contratada acreditara experiencia en trabajo de grupos organizados.

- Que la asistencia técnica otorgara atención caso a caso en el diseño de la solución a construir.
- Que efectuara los diseños y los proyectos con participación de los beneficiarios.
- Que se entregara asesoría técnico-constructiva, social y jurídica a los beneficiarios.
- Que efectuara el acompañamiento a los grupos hasta la recepción final de las obras.
- Evaluación técnica de los materiales factibles de reciclar y/o de incorporar a la nueva construcción, reparación o rehabilitación.
- Capacitación en autoconstrucción asistida en aquellos grupos que presentaran proyectos con esta modalidad de intervención.
- Organización de la entrega de materiales de construcción en aquellos casos en que los grupos presentaran proyectos de autoconstrucción.
- Estudio de factibilidad de la incorporación de nuevas tecnologías (tecnologías alternativas, tecnologías de punta, sistemas de prefabricados, investigaciones tecnológicas, etc.).

Productos de asistencia técnica.

- Diseño participativo de cada uno de los proyectos de solución habitacional.
- Informe técnico de los materiales existentes posibles de incorporar en la solución.
- Estudio de factibilidad y aceptación del grupo de incorporación de nuevas tecnologías.
- Regularización de la construcción existente.

Regularización de lo existente.

En esta fase de intervención de la asistencia, se buscaría que las familias regularizaran todas aquellas construcciones existentes con el Fondo de Mejoramiento. Aquellas familias de escasos recursos que no pudiera financiar un profesional que elaborara el proyecto de regularización, podrían presentar ellos

mismos o con la ayuda de la asistencia técnica, un diseño que con la sola presentación se daría por regularizada la vivienda. Equivalentes en la legislación se encuentra la llamada 'ley del mono'. Esta facultad que otorgaría la Ley a las Direcciones de Obras Municipales, tendría una vigencia máxima de 4 años al momento de comenzar a operar el Programa, y beneficiaría solamente a aquellos grupos seleccionados.

Financiamiento de la Asistencia Técnica.

La asistencia técnica se financiaría con el ahorro previo de los grupos. Se entregaría el 50% de anticipo al momento de adjudicarse la licitación, y 50% una vez recepcionados los informes finales. Correspondería a la entidad seleccionada entregar boletas de garantías o pólizas de seguros para respaldar la entrega de los recursos municipales.

4.2. La entidad ejecutora.

El Municipio efectuaría una nueva licitación pública para la construcción de las soluciones habitacionales, según los proyectos elaborados previamente por la entidad de asistencia técnica.

Podrían participar de esta licitación todas las unidades ejecutoras que estén en condiciones de efectuar la construcción. Estarían habilitados para participar los microempresarios locales que cuenten con iniciación de actividades, los equipos profesionales de la construcción, las universidades, las ONG's, las unidades de asistencia técnica que participaron en la fase anterior, las empresas constructoras grandes, medianas o pequeñas. Si el municipio considera que tiene las posibilidades de actuar en esta materia podría constituirse en Entidad Ejecutora.

4.2.1. Productos de la Entidad Ejecutora.

La Entidad Ejecutora sería responsable de las soluciones habitacionales y tendría una dependencia directa de la Dirección de Obras Municipales.

4.2.2. Financiamiento de la Entidad Ejecutora.

Para cancelar estos servicios el municipio contaría con el 30% de anticipo del Fondo. La entidad seleccionada debería entregar boleta de garantía como respaldo a la entrega de los recursos municipales. La entidad ejecutora podría acceder a otro anticipo previo informe de avance de obra del 50% terminado y firmado conforme por los propios beneficiarios y la Dirección de Obras Municipales. El 35% de saldo se cancelaría una vez que el Municipio informara al MINVU de la recepción final de las obras.

5. ROLES DE LOS DISTINTOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROGRAMA

Siendo éste un programa descentralizado, cabría distinguir las responsabilidades de los actores involucrados.

5.1. Gobierno Central.

A través del MINVU y del SERVIU al Gobierno Central le corresponderá la misión de ubicar las fuentes de financiamiento para otorgar el subsidio y el crédito. La Unidad Ejecutora del MINVU tendrá las funciones de planificación, selección de las comunas, coordinación y control del desarrollo de todo el programa.

El SERVIU evaluaría técnicamente las postulaciones presentadas, y sería responsable de la medición técnica del avance de obras para la entrega de los anticipos y recursos.

5.2. Municipalidades.

Los Municipios tendrían como principales obligaciones las siguientes: promover la organización de los grupos interesados y en condiciones de acceder al beneficio, evaluar técnicamente la necesidad de mejoramiento, elaborar el pre-proyecto, postular, licitar, adjudicar y contratar la asistencia técnica y las obras, cancelar los anticipos, presentar estados de pago, llevar el control financiero y contable y proceder a la liquidación de contratos previa autorización de la unidad técnica respectiva. Los municipios serían responsables de identificar las microempresas locales de construcción y articular recursos para complementar los mejoramientos.

Correspondería a los municipios la licitación o administración de la cartera hipotecaria.

5.3. Sector Privado.

En este programa el sector privado participaría a través de la licitación de los créditos hipotecarios que haría el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la licitación de la cartera hipotecaria municipal, en la asistencia técnica y en la construcción de las soluciones. El Programa admitiría la participación desde la microempresa local hasta las empresas de tecnología avanzada.

5.4. Organismos No Gubernamentales, Universidades, Equipos Profesionales.

En la medida que este programa apunte a fortalecer la acción municipal, la presencia de estas instituciones resultaría relevante para la ejecución del programa. Podrían contribuir en cada una de las etapas, actuando como asistencia y como entidad ejecutora, proponiendo nuevas formas de intervención, ya sea en las viviendas como en el entorno.

5.5. Los grupos organizados.

Sería responsabilidad de los grupos organizados, reunir toda la documentación de sus socios y elaborar en conjunto con el Municipio el Pre-proyecto para concursar al Fondo de Mejoramiento Habitacional. Entre sus responsabilidades estaría la de identificar aquellas intervenciones colectivas para incorporarlas al Proyecto y de recoger los compromisos de los vecinos por el financiamiento de las mismas. A la dirigencia vecinal le competiría ubicar aquellos propietarios que tengan problemas similares en sus viviendas y que compartieran pequeños espacios de uso común.

Los grupos organizados y con personalidad jurídica, tendrían la responsabilidad de contribuir al programa de mejoramiento de sus viviendas, a través de la colaboración estrecha con la unidad de asistencia técnica y con la entidad ejecutora. Para estos efectos se propone la formación de una Comisión Técnica formada por aquellas personas que tengan mayor capacidad e interés de apoyar el proceso constructivo.

6. CONCLUSIONES

Desarrollar una línea de mejoramiento habitacional como una política social en vivienda no es una preocupación nueva. Las experiencias comentadas precedentemente en el ámbito privado y público dan cuenta de esta necesidad. La creación de este Fondo de Mejoramiento intenta responder a un doble desafío: a la atención de la necesidad y a fortalecer el proceso de descentralización del Estado.

Se ha buscado con esta propuesta:

- Activar el rol de los municipios en materias en las cuales ya tienen probada experiencia. La administración de fondos concursables como FOSIS u otros más complejos como el Programa de Mejoramiento de Barrios. El Municipio tiene vasta experiencia en apoyar a la focalización de sus programas, en especial en los últimos que tiene relación con el Plan de Superación de la Pobreza.
- Proponer fórmulas diversas que atiendan a la heterogeneidad de los problemas de mejoramiento del parque habitacional urbano que presentan las familias. Soluciones que involucran desde la reparación hasta la construcción y rehabilitación. Se trata de un programa con carácter flexible.
- El Programa permite y facilita la participación de aquellos organismos con experiencia en asistencia técnica y trabajo comunitario, de manera de que su aporte contribuya al fortalecimiento de la sociedad civil como protagonista de su propio desarrollo.
- Se trata de un Programa altamente descentralizado, y en que una de las dificultades a trabajar será la administración adecuada de la

cartera hipotecaria. Programas de esta naturaleza tienen baja tasa de retorno, y por tanto la relación con la comunidad y la administración desde el sector privado puede contribuir en aumentar el pago de dividendos oportunamente.

- Finalmente la presencia de actores distintos con especificidades propias, será siempre un aporte al desarrollo de las localidades, en particular en torno al mejoramiento habitacional, motivación para la cual las familias, grupos y comunidades han movilizadopor muchos años sus mejores esfuerzos e importantes recursos.

BIBLIOGRAFIA

- D.S. 140 V y U de 1990. Programa de Vivienda Progresiva.
D.S. N° 62 V y U de 1984. Programa destinado a atender situaciones de Marginalidad Habitacional.
D.S. N° 44 V y U de 1988. Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional.
INSTITUTO DE LA VIVIENDA, FAU-UCH. Segundas Jornadas De Vivienda Social.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Ciudad y vivienda en el censo 1992. (Análisis de las comunas del Gran Santiago). Santiago, Chile. Julio 1992.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Censo de población y vivienda. 1992.
MAC DONALD M. JOAN. La vivienda en Chile hoy. Documento de Trabajo N° 12/88 Septiembre de 1988. C.P.U.
PROGRAMA ESPECIAL DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL. Circular Nr. 23 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Mayo de 1994.
REVISTA. VIVIENDA Y PARTICIPACIÓN. Desarrollo Progresivo N° 3. Volumen 2. Santiago de Chile. Enero 1994.
SEPÚLVEDA O. RUBÉN, DE LA PUENTE L. PATRICIO, TORRES R. EMILIO, MUÑOZS. PATRICIA. Progresividad residencial. Un estudio sociofísico del Programa de

Mejoramiento de Barrios. Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Instituto de la Vivienda, Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Sociología, Universidad de Chile. FONDECYT PR 1114-92. 1992.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL.
Programa de Mejoramiento de Barrios.