

## Política habitacional de Argentina y Chile durante los noventa. Un estudio de política comparada

**Mercedes Lentini**

La óptica del análisis comparado de políticas habitacionales conduce las argumentaciones de este artículo. Se pretende sintetizar algunos resultados de una investigación de mayor alcance cuyo objetivo central se planteó a partir de la necesidad de efectuar el análisis de las políticas públicas de vivienda implementadas por dos países de la Región: Chile y Argentina. Se indaga en torno a los efectos producidos sobre las políticas por los procesos hegemónicos que dominaron la escena internacional durante el último cuarto del siglo XX. Se analiza, la concreción y alcances del denominado enfoque facilitador que caracterizó la política habitacional durante los noventa. Posteriormente, se sintetizan diez enseñanzas que resultan del análisis de las políticas en los dos países. Finalmente, a modo de conclusión, se realiza un breve análisis del camino seguido por ambos países al inicio del nuevo siglo. Se identifican cambios en el rol del Estado y nuevas estrategias de intervención.

**Palabras clave:** Política habitacional / análisis comparado.

Discussion in this article is lead by comparative analysis of housing policies. An effort is made to synthetize some results of a larger and broader scope's investigation whose main focus was the need to analyze public housing policies implemented by two countries of this region, i.e. : Chile and Argentina. The investigation was conducted at the same time on the effects of hege-monic processes on policies that were at the front stage in international scenarios during the last quarter of the XXth century.

Reaches and achievements of the enabling approach that was characteristic of housing policies during the nineties are dis-cussed. Ten conclusions resulting from analysis of housing policies of both countries are presented. Finally, a summary is offered on the inroads followed by both countries at the begining of the new century

Changes on State involvement and new interventional strategies are underlined.

**Key words:** Housing Policy/ comparative analysis.

1 ◀ LENTINI, Mercedes Política Habitacional Comparada: Argentina y Chile en el Contexto de la Globalización, inédito, (Mendoza, Argentina, U.N.Cuyo, 2004).

2 ◀ Si bien no es el objetivo de este artículo tratar sobre "la paternidad" del modelo chileno de política habitacional - cuestión que ya hemos abordado en trabajos anteriores (Lentini, 2004) basándonos, entre otros, en el interesante artículo de Alan Gilbert (2004), el libro de USAID-RUDO/LAC (2004) y un documento de PROFIV (2000) - sí conviene recordar el importante papel que tuvo "Washington del Desarrollo" en la difusión del mismo: "No es de sorprenderse que sus logros comenzaran a ser difundidos por Latinoamérica y más allá. Incluso llegó hasta las páginas de la revista Time.....como una "joya de la política social" .....La publicidad se debía a que el modelo estaba ampliamente en línea con los consejos de Washington del Desarrollo en política habitacional. ....Con la ayuda de Washington, el ejemplo del modelo chileno de subsidio habitacional se extendió a otros países latinoamericanos" (Gilbert, 2004:139). Más adelante, sostiene que "la venta del modelo habitacional chileno parece haber sido un tanto paradójica. Aquellos que tenían más que ver con la política habitacional, los chilenos y el Banco Mundial, tenían poco que ver con esa práctica. Por el contrario, USAID y el Banco Interamericano del Desarrollo, ninguno de los cuales había fundado la experiencia chilena, promovían el modelo con mucho vigor". (ibidem: 151).

## INTRODUCCIÓN

La óptica del análisis comparado de políticas habitacionales conduce las argumentaciones de este artículo. Se pretende sintetizar algunos resultados de una investigación de mayor alcance ▶ 1 cuyo objetivo central se planteó a partir de la necesidad de efectuar el análisis de las políticas públicas de vivienda implementadas por dos países de la Región -Chile y Argentina- y de indagar en torno a los efectos producidos sobre tales políticas por los procesos hegemónicos que dominaron la escena internacional durante el último cuarto del siglo XX. Dicho estudio se contextualizó en el complejo proceso económico que comenzó a desplegarse a escala mundial desde mediados de la década de los ochenta y que fuera alcanzando singularidad y notoriedad, durante los noventa, bajo el discutido término de globalización. Significó el predominio, casi sin contrapeso, del pensamiento económico neoliberal que se presentó desde sus orígenes como "pensamiento único". Las reformas político-sociales e institucionales que se sucedieron a través de procesos de descentralización y participación y la clara tendencia internacional a la conformación de bloques regionales de integración fueron objeto de especial atención.

En un momento en que la óptica globalizadora parecía desdibujar el perfil de los sistemas políticos nacionales, este trabajo pretendió resaltar la capacidad de dichos

sistemas para tomar decisiones políticas significativas y desplegar estrategias adaptativas, con diversidad de resultados, frente a las fuerzas excluyentes de los procesos macroeconómicos globales.

Al momento de concluir dicha investigación, Argentina atravesaba una de las peores crisis de su historia, por lo que la "cuestión social" había adquirido relevante protagonismo en este país; la necesidad de indagar en torno a temas de política social adquiriría trascendencia en sí misma, más allá de cualquier inquietud de carácter personal o académica que pudiera haber movilizado inicialmente la realización de tal investigación.

No obstante, además de la relevancia que le otorgaba la especial situación histórica por la que atravesaba Argentina, la elección de los casos de estudio también tuvo que ver con las características especiales que adquirió la política habitacional de Chile durante la década de los noventa. El llamado "modelo chileno de política habitacional" se difundió en el mundo como experiencia exitosa bajo el innegable auspicio de organismos internacionales ▶ 2 y se trasladó, casi miméticamente, a varios países de la Región. Por lo tanto, la más básica e inicial inquietud que inspiró ese trabajo fue la de conocer la experiencia de Chile, profundizar en ella y analizar cómo se había posicionado nuestro país frente a la misma.

Desde allí se avanzó en torno a la necesidad de promover espacios de debate, coordinación e intercambio en materia de experiencias regionales de

política habitacional. Se estimó que, teniendo en cuenta la vigencia de importantes procesos de integración regional, se podría fortalecer la viabilidad del desarrollo urbano y habitacional integrado y el enriquecimiento de los procesos políticos de ambos países.

Se ha admitido como *presupuesto* de esta investigación que el proceso de globalización, entendido como internacionalización del modelo económico neoliberal, se tradujo en el terreno de la política de vivienda de ambos países en el predominio del enfoque facilitador. Dicha concepción ha significado la definición del rol del Estado como subsidiaria en el terreno habitacional y la introducción en el espacio de la política social de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado, que se tradujeron en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza. En las conclusiones del presente artículo se anticipan algunos lineamientos sobre la marcha de la política, en ambos países, al inicio del nuevo siglo.

1. EL ENFOQUE FACILITADOR SEGÚN LA  
PERSPECTIVA DEL BANCO MUNDIAL ▶ 3 . SU  
CONCRECIÓN EN AMBOS PAÍSES

**1.1. Cambios en el rol del Estado, descentralización y participación**

Según el Banco Mundial ▶ 4, el enfoque facilitador suponía, entre otras intervenciones,

que cada país debía desarrollar el marco institucional necesario para administrar el sector vivienda, debiendo el Estado descentralizar sus funciones hacia el nivel local y abandonar el rol de productor directo de viviendas estimulando la participación del sector privado, ONG, OBC y los destinatarios (ver Anexo 1, Recuadro 1).

En relación a este instrumento propuesto por el Banco Mundial, y como resultado de nuestra investigación, se pudo observar que en ambos países, en consonancia con la orientación dominante de la economía globalizada, el rol del Estado fue definido como facilitador. De este modo se enfatizó la participación de los mercados en el acceso a la vivienda y se promovió la idea según la cual los gobiernos deberían orientarse a reformas de carácter normativo e institucional y a abandonar el rol de proveedores directos de vivienda.

En Chile, las transformaciones institucionales más importantes del sector ya habían sido realizadas durante el gobierno militar a través del proceso de regionalización del país y, en ese marco, se había producido la descentralización -desconcentración de los principales organismos del Estado vinculados con la vivienda (MINVU/ SEREMI/ SERVIU).

La impronta del enfoque facilitador se hizo sentir en Chile, fundamentalmente, a través de la adopción de un eficiente modelo de financiamiento de carácter progresivo ▶ 5 y la adecuada articulación de recursos públicos y privados, que permitió generar una disponibilidad financiera capaz de

3 ◀ Ver recuadro en Anexo 1

4 ◀ BANCO MUNDIAL  
Vivienda. Un entorno  
propicio para el Mercado  
Habitacional. Documento de  
Política del Banco Mundial,  
Washington D.C., 1994.

5 ◀ Ver Anexo 2.

alcanzar la meta de la superación del déficit en los próximos 12 ó 13 años.

La credibilidad del sistema financiero, la estabilidad de la economía chilena durante los noventa y la estabilidad social lograda durante la transición lograron generar un modelo de amplio consenso entre sectores de diversas orientaciones que permitió consolidar la política de vivienda como política de Estado con una clara direccionalidad a nivel nacional, un menor protagonismo a nivel regional y una débil participación del nivel local.

A pesar del predominio del enfoque facilitador, la fuerza de un sistema político de carácter unitario y un régimen fuertemente presidencialista y centralizado a nivel nacional, permitieron que la concepción centralista y sectorialista, que suponía la concentración de la política de vivienda en el nivel nacional y el desarrollo de acciones a través de un aparato institucional especializado, haya sobrevivido en Chile a través de las acciones llevadas a cabo por el MINVU. Es decir que, en materia de descentralización, los resultados en Chile son insuficientes para potenciar el desarrollo de los espacios regionales y comunales.

Los programas no convencionales encontraron mayor acogida en la órbita del Ministerio del Interior, que ha privilegiado la acción a través de programas de carácter más participativo, integradores y destinados al sector de menores recursos, aunque su alcance e impacto es acotado.

En Argentina, la impronta del enfoque se hizo sentir, fundamentalmente, a través de la transformación

de la política nacional de vivienda de carácter centralizado en un avanzado proceso de descentralización a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local.

El marco federal nacional, en el que las provincias gozan de autonomía y autarquía, y las modificaciones que se sucedieron en el campo jurídico e institucional dieron lugar a la posibilidad de que las provincias pusieran en marcha nuevos lineamientos de política que, en algunos casos, se expresaba en términos de un paradigma emergente asentado en principios de la descentralización a nivel local y la participación de la comunidad.

La consecuencia fundamental de este proceso en Argentina ha sido el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales.

Respecto de la pretendida promoción y reactivación del sector privado, si bien se logró una mayor accesibilidad al mercado de la vivienda y al mercado del crédito hipotecario, la misma quedó restringida al sector medio y alto, sin lograr ampliar la cobertura para los sectores de menores recursos.

Además, la mayor parte de lo construido con recursos FONAVI se ha realizado a través de operatorias tradicionales, como obra pública a través de licitaciones con empresas privadas.

Es decir que, tanto en materia de financiamiento como de modalidades de producción, no se ha con-

seguido una adecuada articulación con el sector privado, sobre todo en acciones dirigidas hacia los sectores de menores recursos.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo, a pesar de los logros en ambos países, un desafío a consolidar durante los próximos años. En Chile existe hoy una débil articulación con las OSC y la participación es, antes que nada, un proceso inducido de arriba hacia abajo. En Argentina, si bien algunas provincias han incorporado modalidades de gestión del hábitat de carácter participativo, la misma ha sido acotada en el contexto de la totalidad de las acciones estatales.

## 1.2 Eficiencia y progresividad en los mecanismos de financiamiento

Según otro de los instrumentos del enfoque propuesto por el Banco Mundial, los países debían *introducir mejores instrumentos de financiamiento y mejorar los ya existentes. Se proponía la racionalización de los subsidios (subsidio a la demanda) y el desarrollo del financiamiento hipotecario a través del sector privado y a tasas de mercado positivas.*

Esta ha sido la *llave maestra* del "modelo chileno de política habitacional"; es decir, haber logrado desarrollar a través de la articulación progresiva de tres instrumentos - subsidio directo a la demanda, ahorro previo y crédito hipotecario - un mecanismo eficiente de financiamiento habitacional.

Los distintos sectores del gasto social tienen diverso impacto distributivo (ver Cuadro N° 1, Anexo 2) ▶ 6 , es decir presentan marcadas diferencias en cuanto a su grado de progresividad distributiva. La mayor o menor progresividad tiene que ver con la proporción del gasto social que reciben los hogares de distintos estratos de ingreso.

Los gastos en vivienda, que aparecen en el promedio regional (América Latina) con un grado de progresividad intermedia, presentan entre países un patrón menos regular: Argentina y Chile se destacan en el concierto de países por tener patrones distintos en este sector.

Los esfuerzos de Chile por concentrar los beneficios de los programas sociales - sobre todo los de vivienda- en los estratos de menores ingresos (focalización) se ve claramente en el Cuadro N° 1, Anexo 2. **El índice de progresividad del sector vivienda es el más alto durante la década de los noventa**, seguido por educación primaria y salud y nutrición.

Las opciones de ampliar la cobertura y mejorar la progresividad llevan necesariamente a estándares mínimos si hay restricción de recursos. En consecuencia, estos estándares mínimos habitacionales pueden ser vistos como una opción política o como un defecto de la política.

En Chile, a pesar del buen funcionamiento de los instrumentos de financiamiento, todavía se observaba, hacia fines de la década de los noventa, un importante nivel de subsidio oculto en la cartera hipotecaria de los SERVIU que está destinada al

6 ◀ CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) *La Brecha de la Equidad. Una segunda evaluación*, (LC/G. 2096), Santiago de Chile, mayo, 2000, p.217.

financiamiento de la vivienda para los sectores de escasos recursos. Gran parte de ese subsidio oculto se origina en la morosidad de los deudores hipotecarios.

En Argentina, el **sector vivienda tiene uno de los índices de progresividad más bajos**; solamente tienen niveles más bajos el gasto en seguridad social y educación terciaria. En este país la más alta proporción del gasto social en vivienda la recibió población ubicada en el tercer quintil de ingresos.

En Argentina, la idea de generar mecanismos de financiamiento especialmente dirigidos hacia la demanda ha producido resultados acotados. El otorgamiento de créditos individuales o mancomunados dirigidos a la demanda para la construcción o mejoramiento de viviendas, según lo establece el marco legal vigente durante la década, ha tenido escaso impacto en el volumen total de las acciones FONAVI.

La asignación del gasto social en vivienda en Argentina ha sido regresiva, beneficiando sobre todo a población ubicada en el segundo y tercer quintil de ingresos. El nivel de subsidio oculto ha sido elevado y alcanzó alrededor del 54% de los costos de FONAVI, lo cual ha hecho del sistema de financiamiento un sistema poco sostenible. El marco legal vigente no contempla la posibilidad de entregar subsidios directos.

### **1.3 Selectividad de los programas y focalización en los grupos de pobreza**

En orden de prioridades, la política habitacional

de Chile se propuso durante los últimos períodos de gobierno aumentar la asignación de recursos hacia los hogares de menores ingresos, especialmente los de extrema pobreza. Si bien los esfuerzos en este sentido han sido importantes, todavía subsisten problemas de focalización, sobre todo para incorporar en toda su diversidad a los grupos sociales carenciados y vulnerables.

Según se ha dicho, en Argentina, las acciones han tendido a beneficiar a los sectores ubicados en el segundo y tercer quintil de ingresos. A pesar de que ha existido una moderada diversificación de los programas habitacionales, en algunos casos, tales como el de las operatorias cofinanciadas, se ha actuado en sentido inverso, incorporando a sectores de mayores ingresos. Los programas que se destinan a la población de menores recursos son de escala reducida, financiados con recursos presupuestarios nacionales y de la cooperación internacional o han estado a cargo de intervenciones de ONG. Las acciones de estos programas resultan insuficientes frente a la magnitud del volumen de hogares potencialmente beneficiarios.

Podría, entonces, sostenerse que Chile ha logrado mayor eficacia que Argentina en cuanto a este postulado del enfoque facilitador.

### **1.4 Desarrollo de los derechos de propiedad**

Ambos países han tenido una evolución favorable durante la década de los noventa en materia de regularización de la propiedad sobre la tierra, a partir del reconocimiento del valor que el

acceso legal a la tierra tiene en el inicio de acciones de mejoramiento del hábitat.

Chile ha llevado adelante una importante acción de regularización del dominio de la propiedad a través de programas que se han ejecutado en la órbita del Ministerio de Bienes Nacionales o a través de la acción coordinada entre distintos ministerios. Dichos programas han estado focalizados en las familias vulnerables, fundamentalmente mujeres jefas de hogar, en las que se concentraron la mayor cantidad de acciones de regularización, pequeños agricultores o pobladores rurales, familias que viven en campamentos incluidos en el programa Chile Barrio, familias indígenas, casos de tenencia comunitaria, deudores o ex deudores hipotecarios de las antiguas cajas de ahorro y préstamo. Las acciones en este ámbito han significado un incremento del 40% en relación a las ejecutadas durante los ochenta. Los diversos programas de regularización de la propiedad particular y fiscal han sido ejecutados mayoritariamente en las regiones no metropolitanas.

También en Argentina se observa una evolución favorable en la materia durante la década. Los datos más recientes ▶ 7 permiten afirmar que han disminuido considerablemente las situaciones de irregularidad sobre la tierra (propietario de la vivienda solamente) que afecta los sectores más pobres y ha aumentado la proporción de hogares que son propietarios, inquilinos u ocupan la vivienda por relaciones de dependencia laboral y que por lo tanto tienen una condición legal de tenencia.

Durante la década se iniciaron acciones de regularización de títulos para enfrentar el importante volumen de hogares en situación irregular de tenencia de la tierra. La regularización de títulos se encaró a través de un cuerpo de leyes y decretos que trataron de legitimar la ocupación pacífica de terrenos y edificios. No obstante, la ausencia de un procedimiento legal unificado y la vigencia de procedimientos lentos y engorrosos todavía son temas pendientes en la materia.

Según lo estipulado por La ley 24.464/ 95, se iniciaron procedimientos de escrituraciones masivas de vivienda a fin de regularizar la propiedad de la vivienda. A pesar de ello, hacia fines de la década, la evolución del proceso había sido muy lenta, de manera que el número de unidades no escrituradas había seguido creciendo. La heterogeneidad de situaciones provinciales permitía prever que, de no mediar una acción decidida de los organismos provinciales destinada a resolver el problema de regularización del dominio y escrituración del parque adjudicado, parecía muy difícil revertir la tendencia.

## 2. DIEZ LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA HABITACIONAL DE AMBOS PAISES DURANTE LOS NOVENTA

A partir de los resultados obtenidos en la investigación a la que nos hemos referido en este artículo ▶ 8, se podrían sintetizar en diez enunciaciones las lecciones emanadas del análisis efectuado en los dos países:

7 ◀ Los datos del Censo del 2001 mostraron que las situaciones de "propietario de la vivienda solamente" habían disminuido del 6,7% al 4,3% en el último periodo intercensal.

8 ◀ LENTINI, Mercedes, op. cit, 2004.

**2.1 La fortaleza de Chile ha sido el alto valor logrado por un sistema de financiamiento habitacional eficiente, sostenible, con alto nivel de credibilidad en la población, que ha permitido la visión de largo plazo y ha generado una cultura del ahorro en la población.** Esta es, justamente, la mayor debilidad de Argentina, que inició el siglo prácticamente a partir de la virtual desaparición de su sistema de financiamiento privado y la pérdida de confianza de la población en mecanismos e instituciones de financiamiento.

**2.2 La principal fortaleza de Argentina ha sido la de haber descentralizado su sistema habitacional a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local.** Este proceso se ha instalado como un logro federal indiscutido, más allá de los reconocidos ajustes que es necesario realizar para lograr la equidad entre jurisdicciones y la elevación de la masa de recursos para hacer sostenible el sistema.

Este parecería ser, desde el punto de vista institucional, el mayor desafío para Chile: el proceso de descentralización ha avanzado lentamente, bajo la impronta de un marco político - institucional de carácter unitario, determinado por una Constitución de marcado acento presidencialista y centralizado, a partir de procesos que combinan la desconcentración- descentralización de funciones administrativas y financieras a nivel regional con una débil participación del nivel comunal. Los gobiernos locales, si bien son completamente autónomos en su generación y no pueden ser removidos por el Gobierno, no poseen autonomía legislativa sobre los principales aspectos de la gestión local.

**2.3 La importancia de diversificar instrumentos de financiamiento y hacerlos más eficientes, transparentes y focalizados.** Todo sistema de financiamiento habitacional, estable y estructurado, supone estabilidad macroeconómica, promovida por las decisiones de las autoridades monetarias con respecto a las tasas de interés y control de la inflación. En este marco se podrán generar alternativas que combinen tres mecanismos básicos de financiamiento - crédito, subsidio directo a la demanda y ahorro - y permitan llegar, mediante un sistema progresivo, a todos los sectores del mercado habitacional. Según se ha dicho, esta ha sido la llave maestra del modelo habitacional chileno.

**2.4 La importancia y consecuente fortaleza de Chile de haber logrado una política de Estado en materia habitacional a nivel nacional** con continuidad en el tiempo, con una clara direccionalidad, que permite la planificación a largo plazo y que genera previsibilidad entre los actores intervinientes.

La debilidad correlativa de Argentina ha sido el debilitamiento del marco nacional de la política habitacional y, consecuentemente, la ausencia de un actor de carácter protagónico a nivel nacional cuya participación permitiría superar las inequidades territoriales, políticas y sociales entre jurisdicciones y establecer un rumbo a la política a nivel regional y global.

**2.5 En cuanto a alternativas de oferta habitacional, la necesidad evidente de ambos países de atender las necesidades de mejoramiento derivadas del**

**déficit cualitativo (reparación, terminación, mejoramiento, ampliación).** En ambos países se ha actuado, fundamentalmente, en la atención del déficit cuantitativo. Sin embargo, el importante volumen de población afectado por carencias de tipo cualitativo requiere líneas de intervención orientadas a satisfacerlas. Una de las ventajas del mejoramiento habitacional es que permite valorizar el parque habitacional y aumentar su vida útil. Las intervenciones son de menor costo y cubren una demanda desatendida por el mercado de viviendas nuevas. Entre los principales inconvenientes se deben mencionar la incertidumbre con respecto a la estabilidad de este tipo de programas, la necesidad y complejidad en la provisión de asistencia técnica, sobre todo cuando está destinada a sectores de escasos recursos, y la necesidad de disponer de esquemas diversificados y flexibles en lo relativo a financiamiento, tecnología y gestión.

**2.6 Importancia de recuperar en el terreno de las acciones políticas el enfoque de los asentamientos humanos sostenibles.** Uno de los déficit de la década, en ambos países, ha sido la debilidad de las acciones destinadas a articular los diferentes niveles del hábitat: el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas, de modo que en las políticas de cada nivel se consideren los costos y beneficios que su aplicación implicará para los demás niveles y la influencia que ejercerán las decisiones adoptadas en la eficiencia del conjunto. Para ello será necesario, entonces, integrar las políticas de vivienda, de equipamiento social, de servicios básicos con las estrategias de desarrollo y ordenamiento territo-

rial y urbano y con los planes nacionales de desarrollo, para así estimular el surgimiento de nuevas actividades productivas, potenciar la formación de capital humano y el fortalecimiento de la identidad ciudadana y propiciar un apoyo efectivo al desarrollo de regiones y localidades.

**2.7 Importancia de desarrollar programas integrales de atención de la pobreza.** La atención de la pobreza en un marco de estrechez de recursos sigue siendo objetivo prioritario para los dos países. Para tener efectos sobre la superación de la pobreza, el sector vivienda debe integrar la provisión de la vivienda con los objetivos de desarrollo urbano y éstos con los objetivos de integración social. Para ello se deberían combinar intervenciones a través de: provisión /mejoramiento de vivienda, habilitación laboral y/o empleos de emergencia, mejoramiento del clima educacional, regularización del dominio sobre la tierra y provisión de infraestructura sanitaria.

La coordinación intersectorial y la focalización socio-territorial de los programas habitacionales será la estrategia básica para encarar la superación de la pobreza. La conceptualización de la pobreza como grupo social heterogéneo, en cuanto a la diversidad de condiciones y capacidades que involucra, implica el desarrollo de programas orientados especialmente a grupos vulnerables, identificando sus necesidades y demandas específicas y atendíéndolas a través de soluciones diferenciadas.

**2.8 La importancia de articular recursos públicos y privados.** La habilidad de los gobiernos de Chile

para articular los recursos financieros públicos y privados a través de la integración de fondos presupuestarios, capitales privados de largo plazo y el ahorro de la población ha generado una disponibilidad financiera que le otorga sustentabilidad al sistema para enfrentar el problema del déficit.

La debilidad de Argentina en este aspecto no ha sido sólo un problema de disponibilidad de recursos, sino de uso ineficiente de los mismos. La necesidad de mejorar la disponibilidad de crédito privado para los sectores con capacidad de endeudamiento, de focalizar la acción del Estado en los sectores de menor poder adquisitivo, de reducir el costo de las viviendas garantizando estándares mínimos de calidad a fin de ampliar la cobertura y permitir el acceso a la población con menor capacidad económica, son desafíos pendientes.

**2.9 La segregación socio- territorial como una consecuencia evidente de la globalización.** Las políticas de vivienda no han logrado mitigar las consecuencias de la lógica excluyente del mercado del suelo sino más bien han sido partícipes responsables en la generación de tales procesos de segregación.

La segregación residencial no es más que el resultado, en el territorio, de los procesos de inequidad social derivados del modelo macroeconómico vigente durante la década. Las políticas de vivienda, por su alto impacto en el territorio, deberán revisar las líneas de acción en este ámbito. Este proceso ha adquirido envergadura notable en el caso de Chile y, aunque con impacto

menor en el caso de Argentina, no deja de ser relevante por sus consecuencias en la generación de procesos de exclusión y desintegración social.

En este sentido es necesario fortalecer los sistemas de planificación que vinculen la actividad espacial y ambiental con el desarrollo económico y social a escala local.

Además, es preciso tomar medidas que permitan incorporar de manera equitativa el suelo urbano al mercado de la vivienda de interés social. La necesidad de lograr densidades más altas y reducir los costos económicos y sociales asociados a la baja densidad convierten a los programas de densificación en la alternativa principal frente a la práctica predominante de construir en terrenos periféricos.

Las decisiones de localización se han venido realizando bajo consideraciones de costos privados a corto plazo (edificación y terreno). Por ello, es necesario *incorporar en los programas de vivienda de interés social el costo marginal de largo plazo* (costos sociales, costos en infraestructura y equipamiento, transporte y costos ambientales) que acarrear las localizaciones periféricas ▶ 9.

La reducción de la escala geográfica de la segregación de los grupos más pobres a través de conjuntos habitacionales más reducidos en distintas zonas residenciales puede contribuir a la obtención de un medio ambiente residencial más diversificado ▶ 10.

9 ◀ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Producción de vivienda en América Latina y El Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa.* (L.C/L.972, agosto), Stgo. de Chile, 1996.

10 ◀ SABATINI, Francisco, CÁCERES Gonzalo y CERDÁ Jorge, "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción" en: *Eure*, 27(82):1-23, 2001.

**2.10. Relevancia de las acciones encaradas, por ambos países, en materia de regularización del dominio sobre la tierra como primer eslabón para enfrentar la inequidad socio-territorial y las mejoras en el hábitat.** Tanto Argentina como Chile han encarado, durante la década, acciones en la materia con resultados positivos, aunque insuficientes para resolver la situación de los asentamientos informales. Ambos países deberían profundizar los programas de regularización del dominio sobre la tierra integrándolos con acciones de mejoramiento de la vivienda y el hábitat.

La revisión del marco legal vigente en Argentina a fin de simplificar las acciones y aumentar su impacto, resulta imprescindible a fin de incrementar y hacer más ágiles los programas de regularización.

Chile ha iniciado, entre otros, un interesante programa de prevención de la irregularidad que consiste básicamente en mantener informada a la ciudadanía sobre las ventajas de mantener regularizados los títulos de dominio de la pequeña propiedad raíz y sobre qué hacer cuando se compra, se vende o se subdivide un lote.

### 3. A MODO DE CONCLUSION: PERSPECTIVAS DE AMBOS PAÍSES AL INICIO DEL NUEVO SIGLO

La brecha que separa los lineamientos de política habitacional seguida por ambos países al comienzo del nuevo siglo parecería haberse pro-

fundizado, mostrando nuevos rumbos en materia de opciones políticas significativas.

La gestión del Presidente Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) se ha orientado, por un lado, a recuperar el debilitado rol que cumplía la Nación en materia de política habitacional. Según ha sido señalado en el punto 2.2, el logro más importante de Argentina ha sido haber logrado un avanzado proceso de descentralización de su política habitacional a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local. No obstante, ello había traído como consecuencia el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales ▶ 11.

Por otro lado, se pretende "priorizar en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos" ▶ 12. La vuelta del péndulo parecería favorecer el fortalecimiento del rol del Estado como productor de viviendas a través de programas integrales que "simultáneamente resuelvan los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral." ▶ 13

Para ello se ha inyectado un importante volumen de recursos presupuestarios nacionales que se suman a los recursos FONAVI a través de diversos programas ▶ 14. La acción directa del Estado

11 ◀ LENTINI, Mercedes, op. cit, 2004

12 ◀ CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, "XXX Asamblea Ordinaria", Catamarca, junio 2003, en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda (10): 3, 2003.

13 ◀ JIMÉNEZ, Mabel, "XII Reunión de Ministros y Autoridades de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre 2003, en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, (11):42-43, 2003.

14 ◀ La caracterización de los distintos programas nacionales excede los alcances de este trabajo. A simple título enunciativo se puede mencionar que los programas puestos en marcha desde la Nación han sido: a) Emergencia Habitacional b) Solidaridad Habitacional c) Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI. En el año 2004 se pusieron en marcha, además, el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento (Mejor Vivir).

Nacional se concentra en los estratos bajo, medio bajo y medio y, en el caso de los estratos medio alto y alto, lo que se busca es promover un sistema de financiamiento en el que se integren recursos del sector privado, aportes no reintegrables de recursos públicos y el ahorro de los hogares destinatarios ▶ 15.

De este modo "la acción del Estado debería asumir distintas modalidades de intervención: acciones *facilitadoras* de las acciones del mercado en la producción de viviendas, acciones *promotoras* que complementen las acciones del mercado y acciones directas en la producción de viviendas. " ▶ 16

Las provincias han debido realizar un enorme esfuerzo para aprovechar los nuevos recursos nacionales, sin dejar de ejecutar las obras tradicionales realizadas con recursos FONAVI.

En términos generales, se podría decir que el gobierno nacional ha puesto en marcha una política de vivienda que marca diferencias con la implementada durante la década de los noventa, fundamentalmente a partir del fortalecimiento del rol que venía cumpliendo el gobierno nacional a través de diversos programas que, si bien se ejecutan descentralizadamente, mantienen en la órbita del gobierno nacional importantes mecanismos de control sobre los proyectos que apuntan a mejorar la eficiencia en el manejo de recursos y a mejorar los estándares de calidad. La crisis vivida por Argentina durante los últimos años puso en evidencia la necesidad de priorizar la construcción de vivienda como mecanismo para reactivar la economía y poner fin a la recesión y al desempleo.

En el caso de Chile, lo que se puede observar es una profundización de líneas políticas marcando ciertos énfasis en el aumento de la participación del sector privado en el financiamiento de la vivienda para su adquisición por parte de la población pobre solvente y el repliegue del sector público de la función crediticia. Los recursos estatales deberán focalizarse en los dos quintiles de ingreso más pobres. El sostenimiento del nivel de producción alcanzado durante la década a fin de continuar con la reducción del déficit permite prever el mantenimiento de una óptica cuantitativa en la solución del mismo, aunque se particulariza la necesidad de mejorar la calidad de las soluciones habitacionales ▶ 17.

El marcado énfasis en la privatización de la vivienda social a través del retiro del Estado de su rol de productor y el incremento del financiamiento bancario para este tipo de vivienda se complementa con el reconocimiento de la focalización de la acción subsidiaria del Estado y de la promoción y desarrollo del mercado habitacional ▶ 18. Parecería claro, entonces, que durante el actual gobierno del Presidente Lagos (2000-2006), las nuevas orientaciones estratégicas de la política habitacional han estado dirigidas a fortalecer el rol subsidiario y regulador del Estado, ampliando el papel del sector privado ▶ 19.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCOMUNDIAL Vivienda. Un entorno propicio para el Mercado Habitacional. Documento de Política del Banco Mundial, Washington D.C., 1994.

15 ◀ SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA, "Política Federal de Vivienda" en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, (10): 36-41, 2003.

16 ◀ Ibidem, p. 37

17 ◀ RAVINET DE LA FUENTE, Jaime, "La política habitacional chilena: alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres", en: Revista del INVI, 19 (50):130-145, mayo 2004.

18 ◀ MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Palabras del Señor Ministro, [en línea] <<http://www.minvu.cl>> [consulta, enero 2001]

19 ◀ SEPULVEDA Ocampo, Rubén "Integralidad e Intersectorialidad, ejes claves en la producción del hábitat. Reflexiones a partir de la experiencia chilena" en: Revista del INVI, 19 (50):146-163, mayo 2004.

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) La Brecha de la Equidad. Una segunda evaluación, (LC/G. 2096), Santiago de Chile, mayo, 2000.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Producción de vivienda en América Latina y El Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa. (LC/L.972, agosto), Stgo. de Chile, 1996.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, "XXX Asamblea Ordinaria", Catamarca, junio 2003, en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda (10): 3, 2003.

JIMÉNEZ, Mabel, "XII Reunión de Ministros y Autoridades de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre 2003, en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, (11):42-43, 2003.

LENTINI, Mercedes Política Habitacional Comparada: Argentina y Chile en el Contexto de la Globalización, inédito, (Mendoza, Argentina, U.N.Cuyo, 2004).

MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Palabras del Señor Ministro, [en línea] <<http://www.minvu.cl>> [consulta, enero 2001].

RAVINET DE LA FUENTE, Jaime, "La política habitacional chilena: alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres", en: Revista del INVI, 19 (50):130-145, mayo 2004.

SABATINI, Francisco, CÁCERES Gonzalo y CERDÁ Jorge, "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción" en: Eure, 27(82):1-23, 2001.

SEPULVEDA Ocampo, Rubén "Integralidad e Intersectorialidad, ejes claves en la producción del hábitat. Reflexiones a partir de la experiencia chilena" en: Revista del INVI, 19 (50):146-163, mayo 2004.

SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA, "Política Federal de Vivienda" en: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, (10): 36-41, 2003.

AGÜERO, Hugo, "Programa de financiamiento y acceso a la vivienda económica. La experiencia argentina." En: Unión Inter-americana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Programa de financiamiento y acceso a viviendas económicas. 2001, Seminario Internacional sobre Políticas y Financiamiento de Viviendas Económicas en América Latina, Bs. As. Argentina, 2001.

ANGEL, Shlomo, Housing Policy Matters. A Global Analysis. (New York, Oxford University Press, 2000).

AYLWIN A., Patricio, "Una mirada retrospectiva: entrevista a don Patricio Aylwin", en: Propositiones. El gobierno de la Transición un Balance, Ediciones Sur, 25:12-19, 1994.

BRAVO HAITMANN, Luis y MARTÍNEZ CORBELLA, Carlos, Chile: 50 años de vivienda social. 1943 - 1993 (Valparaíso, Universidad de Valparaíso, 1993).

DUCCI María E., "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", Revista EURE, 23(69):99-115, Santiago de Chile, julio 1997.  
GILBERT, Alan, "Poder, ideología y Consenso de Washington: desarrollo y expansión de la política Chilena de vivienda" en: Boletín del INVI, 18 (47): 133-156, Universidad de Chile, Santiago, 2003.

JIMÉNEZ, Martínez de, Lydia Mabel, La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas, Materia 6, Políticas Habitacionales, Maestría en Hábitat y Vivienda - 1999 - 2000, Universidad de Mar del Plata, Bs. As., Argentina, 2000.

MAC DONALD, Joan y otros, Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe, (CEPAL, LC/L. 1106), Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°7, Stgo. de Chile, 1998.  
MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo / Chile), Memoria Anual (Luis Guzmán, Santiago de Chile, 1990-1998).

PEREZ - IÑIGO GONZÁLEZ, Álvaro, El Factor Institucional en los Resultados y Desafíos de la Política de Vivienda de Interés Social en Chile, CEPAL (LC/L. 1194/E), Serie de Financiamiento del Desarrollo, N°78, Stgo. de Chile, 1999.

PROFIV (Corporación para la Promoción del Financiamiento para la

Vivienda), Nueva Estrategia para el Mercado de Viviendas Sociales, Stgo de Chile, 2000.

RAMÍREZ, Ronaldo, "Evaluación social de políticas y programas de vivienda: una análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana" en: Boletín del INVI, 17 (45):9-57, Universidad de Chile, Santiago, 2002.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA/ Secret. de Obras Públicas/Secretaría de Políticas Económicas, El Sector de Vivienda y la Política de Vivienda en Argentina: una evaluación expeditiva, Nueva York, 2001.

USAID - RUDO/LAC / UNIAPRAVI, La política habitacional en Chile: informe final, Perú, 2000.

#### ANEXO 1:

<b>Recuadro N° 1</b>	
<b>Instrumentos de una política de vivienda facilitadora</b>	
<b><i>Que estimulan la demanda:</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Desarrollo de los derechos de propiedad:</b> deberían emprenderse sobre todos programas de inscripción de tierras y regularización de la tenencia acompañada de mejoramiento de la infraestructura. También transferir las viviendas de propiedad pública a los residentes.</li><li>• <b>Desarrollo del financiamiento hipotecario:</b> introducir mejores instrumentos de préstamo, permitiendo préstamos del sector privado a tasas de mercado positivas; aplicar leyes sobre ejecución de hipotecas (no se deben permitir subsidios de los tipos de interés).</li><li>• <b>Racionalización de los subsidios:</b> si los subsidios son necesarios deberían ser debidamente selectivos (dirigidos a los pobres), mensurables y transparentes y evitar distorsionar los mercados inmobiliarios. Subsidiar a las personas, no a las casas (no construir viviendas públicas subvencionadas). Los subsidios deberían ser donaciones de capital por una sola vez, que permitan la adquisición de viviendas en el mercado.</li></ul>	
<b><i>Que estimulan la oferta:</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Suministro de infraestructura para la urbanización de terrenos residenciales:</b> proveer y mejorar la infraestructura de los barrios precarios e informales. Ampliar la provisión de infraestructura residencial ( caminos, desagües, agua, alcantarillado y electricidad) hacia nuevas zonas. Alentar a las comunidades existentes a participar en el proceso de planificación y construcción de proyectos de infraestructura. Buscar oportunidades para privatizar el suministro y el mantenimiento de infraestructura.</li><li>• <b>Reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas:</b> reducir la complejidad de la reglamentación, especialmente la relativa al uso de la tierra y a la construcción. Debe preverse que beneficien a los pobres. Establecer normas financieras que faciliten el desarrollo de los préstamos hipotecarios.</li><li>• <b>Organización de la industria de la construcción:</b> eliminar las prácticas monopólicas; estimular la participación de empresas pequeñas. Crear más competencia en la industria eliminando barreras reglamentarias.</li></ul>	
<b><i>Mejoramiento de la administración del sector vivienda:</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Desarrollo del marco institucional necesario para administrar el sector vivienda:</b> el Estado debe abandonar el rol de productor directo de viviendas y reemplazarlo por las funciones de formulación, coordinación y supervisión de políticas del sector. Crear un foro para la participación del sector privado, las ONG, las organizaciones de base y el público en general en la formulación de políticas de vivienda. Trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos locales.</li></ul>	
Fuente: elaborado según Banco Mundial, 1994	

## ANEXO 2:

Cuadro N° 1: Distribución del gasto social por quintiles de ingreso familiar. Progresividad del gasto social en Argentina y Chile. Década de los noventa.

	Distribución de gasto social por quintiles					Índice de progresividad del gasto social (1)
	I (más pobre)	II	III	IV	V (más rico)	
<b>Argentina (1991)</b>						
Educación	32.5	18.7	21.1	15.4	12.4	3.69
primaria	42.7	21.0	19.9	11.9	4.5	4.60
secundaria	28.7	19.0	26.0	15.6	10.7	3.45
terciaria	8.3	11.1	16.0	25.8	38.8	1.40
Salud y Nutrición	38.7	16.6	25.5	14.8	4.5	3.99
<b>Vivienda y otros</b>	<b>20.5</b>	<b>18.0</b>	<b>25.8</b>	<b>19.0</b>	<b>16.7</b>	<b>2.77</b>
Seguridad Social	11.0	17.2	20.9	22.5	28.4	2.04
<b>Chile (1996)</b>						
Educación	34.0	26.1	19.4	14.0	6.5	5.05
primaria	38.2	26.3	17.6	12.5	5.3	5.42
secundaria	26.5	24.7	22.2	17.6	9.1	4.30
terciaria	6.3	16.3	37.9	20.5	19.0	1.90
Salud y Nutrición	30.9	23.2	22.2	16.5	7.2	4.55
<b>Vivienda y otros</b>	<b>37.3</b>	<b>27.5</b>	<b>20.3</b>	<b>11.2</b>	<b>3.8</b>	<b>5.45</b>
Seguridad Social	4.0	9.0	15.0	25.0	47.0	1.09
<b>Promedio Regional no ponderado</b>						
Educación	27.9	23.1	19.5	16.2	13.2	3.66
primaria	38.0	25.4	19.0	11.8	5.8	4.44
secundaria	25.8	25.9	21.8	16.8	9.7	3.57
terciaria	8.5	14.3	21.7	24.4	31.0	1.63
Salud y Nutrición	26.9	23.3	22.0	16.7	11.1	3.54
Vivienda y otros	22.1	20.1	19.0	18.1	20.7	3.18
Seguridad Social	15.0	14.3	17.4	20.8	32.6	2.11

(1) Cociente entre la proporción de diferentes rubros de gasto social que se destina a los hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población y la participación de éstos en la distribución del ingreso primario.

Fuente: Resumen sobre la base de datos de CEPAL (2000).