

**“LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA TERMINACIÓN Y
AMPLIACIÓN DE LAS VIVIENDAS SOCIALES DINÁMICAS SIN
DEUDA”**

**Investigación DIPUC - Concurso Políticas Públicas UC
Noviembre 2005 – Julio 2006**

**Artículo Resumen
Investigación y
Propuesta**

24 DE JULIO DE 2006

Investigadores:

Carlos Aguirre, Profesor Escuela de Construcción Civil UC
Renato D’Alençon, Profesor Escuela de Arquitectura UC
Catalina Justiniano, Arquitecto Políticas Públicas UC
Francesca Faverio, Socióloga Políticas Públicas UC

Ayudantes:

Paula Margotta, Abogado Políticas Públicas UC
Claudio Varas, Estudiante de Sociología
Paula Ramorino, Estudiante de Arquitectura
Valentina Gana, Estudiante de Construcción Civil

TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	3
2	DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
2.1	ANTECEDENTES	6
2.1.1	Ampliaciones	6
2.1.2	<i>Planes de Habilitación</i>	8
3	PROPUESTA	11
3.1	ELEMENTOS DE LA PROPUESTA	13
3.1.1	<i>Reestructuración temporal</i>	13
3.1.2	<i>Mejoramiento de los Contenidos Mínimos del Plan de Acción Social</i>	15
3.2	PRODUCTO	15
3.3	HERRAMIENTAS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS	16
3.3.1	<i>Etapas y Contenidos Mínimos del Plan de Habilitación Social</i>	16
3.3.2	<i>Instrumentos y mecanismos</i>	22
4	CONSIDERACIONES FINALES	23
4.1	IMPACTOS ESPERADOS DE LA PROPUESTA	23
4.2	ASPECTOS OPERATIVOS DE LA PROPUESTA	23
4.2.1	<i>Estimación de Costos</i>	23
4.2.2	<i>Cobertura Esperada</i>	24
4.2.3	<i>Sistema de Financiamiento</i>	24
4.2.4	<i>Contexto Normativo</i>	24
4.2.5	<i>Estrategia de Implementación</i>	25

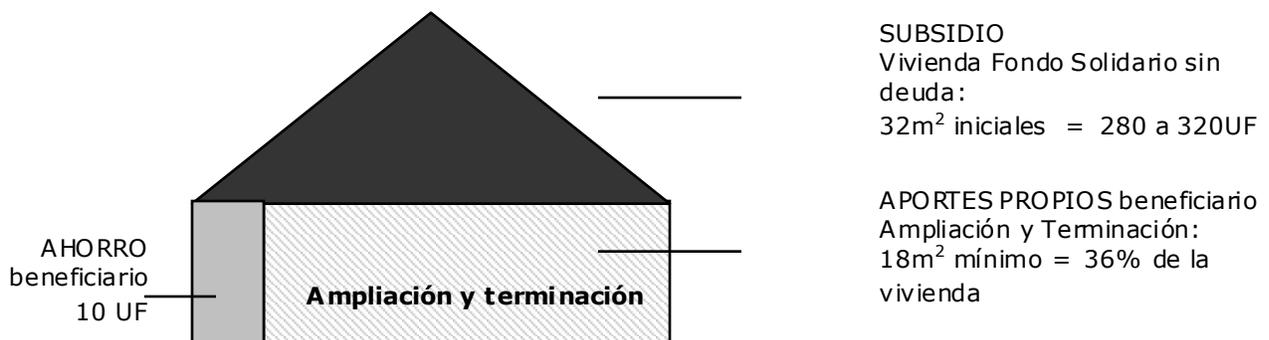
1 INTRODUCCIÓN

Los tres componentes básicos de la Política Habitacional chilena son el ahorro, el subsidio estatal a la demanda y el crédito hipotecario. Los equilibrios entre ellos varían de acuerdo a los grupos objetivos que atienden y a los énfasis de la política.

El gran cambio propuesto por la política de vivienda vigente, que atiende a los sectores más carenciados, elimina el crédito asumiendo que las familias cuentan con poca capacidad de endeudamiento. A pesar de esta limitación, se supone que al no existir una obligación de pago se liberan recursos para ser empleados en la terminación de la vivienda. El concepto es el llamado Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y es aplicable a las viviendas entregadas mediante el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), explicado más adelante.

La estructura de financiamiento considera 10UF de Ahorro, más 280 a 320 UF de Subsidio Directo, lo que entrega un valor de 290 a 330UF disponibles para el sitio, la urbanización y construcción de la vivienda. El crédito eliminado, se suple por un aumento del monto de subsidio respecto de lo que había antiguamente para las viviendas del mismo estrato. Al mismo tiempo se reduce la superficie de Vivienda entregada a una unidad inicial de unos 32m², que debe contemplar su futura ampliación para alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 m².

Esquema N° 1 Situación actual de financiamiento de la vivienda



Persiguiendo una mejor focalización, específicamente en el 30% más pobre de la población, el año 2001 surgen los Fondos Habitacionales Solidarios de Vivienda (FSV), que incorporan innovación en la gestión, a través de la postulación de grupos organizados de beneficiarios. Se mantiene el concepto de financiamiento y superficies, dejando la ampliación, en casos de construcción, en manos del usuario. A través de este Fondo se delega responsabilidad del SERVIU en actores privados o gobiernos locales y se apuesta a una mayor participación de la gente.

Una premisa de la vivienda es su carácter progresivo, y por ende se entiende que 32m² de superficie entregada sólo constituyen el punto de partida para la vivienda. El éxito de la política y la habitabilidad de las viviendas, descansan en gran medida en el usuario, quien amplía, termina, mantiene y habita su vivienda. El beneficiario debe hacerse cargo de lo que representa al menos un 36% de la construcción de su vivienda para llegar a una condición óptima de uso. A pesar de esa transferencia de

responsabilidad, la política no asegura al usuario herramientas de apoyo efectivas enfocadas en el desafío de la terminación de la vivienda a través de la ampliación.

Una ampliación exitosa, esto es, la que permite lograr una vivienda bien terminada técnicamente, debiera generar plusvalía a la vivienda y por consiguiente, a su conjunto y barrio. De esta manera, el subsidio que entrega el Estado a las familias, constituiría una inversión social que transforma a la vivienda en un bien de capital que permitiría la movilidad social. En la gran mayoría de los casos no se generan plusvalías, y es así como surge un nuevo grupo de atención, los "con techo" (Rodríguez, 2005), quienes pese a contar con una vivienda no logran la movilidad social que les permite salir de la pobreza, al no cumplir con los estándares mínimos de calidad, servicios y habitabilidad. Si la situación fuera inversa, es decir viviendas que aumentan su valor, el beneficio social sería doble: por un lado, la familia recibiría un bien de capital en el cual puede invertir, puesto que se valoriza en el tiempo, y por otro, se lograría una exitosa consolidación del entorno, valorizándose el barrio y construyéndose mejores condiciones para el desarrollo del capital social (Arriagada, 2002).

Por lo tanto, uno de los objetivos de la política habitacional, a nuestro juicio, debiese ser junto con entregar la solución habitacional, apoyar el crecimiento y terminación de la vivienda de modo de asegurar un resultado exitoso. Es necesario hacer un acercamiento desde la gran escala de la política pública, a lo pequeño y cotidiano, traducido en las posibilidades de ampliarse que manejan las familias, a fin de conducir el proceso hacia la consolidación de la vivienda como un capital, un patrimonio y, en definitiva, un bien durable y transable.

2 DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Los organismos que llevan a cabo la Política Habitacional de los Fondos Solidarios Habitacionales, son las llamadas Entidades organizadoras de demanda habitacional o como se les denomina actualmente Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS. Por lo general son empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro; o municipios.

La principal herramienta con las que estas Entidades cuentan para contribuir a obtener mejores ampliaciones es el **Plan de Habilitación Social**, definido como el "vínculo o compromiso que mantiene la relación entre las familias y las Entidades de Gestión Social (EGIS), a lo largo del proceso de postulación, adjudicación y cambio a la nueva vivienda"¹. La reglamentación supone que es la herramienta para habilitar a los nuevos propietarios en el proceso de vivienda que enfrentan, constituyendo una plataforma de desarrollo técnico y social para la ampliación y terminación de las viviendas.

La estructura de los Planes de Habilitación Social consta de tres áreas: Área de Autodiagnóstico, Área de Acompañamiento, y Área de Vínculos de Cooperación. Lo que tiene relación con la vivienda desde su dimensión constructiva, se incorpora en el Área de Acompañamiento, en la sección denominada "Uso, Cuidado, Mantenimiento y

¹ Según lo define el TÍTULO VIII del DECRETO N° 174 del 30 de Septiembre de 2005, que aprueba el REGLAMENTO PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA vigente.

Ampliación de la Vivienda". Más allá de su título, no hay líneas conducentes para elaborar los planes de trabajo con las familias, que aseguren el vínculo de éstas con el proyecto arquitectónico.

Dada la experiencia recopilada por el Programa de Políticas Públicas, en particular a través del proyecto PuentesUC² en la comuna de La Florida y su articulación con nuestras experiencias académicas en el tema, se observa que los Planes de Habilitación Social propuestos por las entidades organizadoras son, en general, muy ambiciosos y dispersos. No atienden a las particularidades de cada grupo y en la práctica no se ejecutan todos los objetivos planteados ya que en la mayoría de los casos nadie se hace cargo del cumplir los compromisos establecidos, ni verificar la coherencia con el objetivo de la política.

Se podría decir que la mayoría de los organizadores de demanda no cuentan necesariamente con conocimientos respecto a temas más específicos en el ámbito técnico, en muchos casos ni siquiera conocen la solución constructiva. Sin embargo deben responder a todas las emergencias que conlleva la gestión relacionada a la construcción de un conjunto, así, las entidades se ven sobrepasadas y optan por descuidar el compromiso establecido con los vecinos en el Plan, delegando las acciones en otros temas, aprovechando por ejemplo, programas municipales existentes, que si bien complementan el trabajo por superación de pobreza de estas familias, termina por distraer los Planes de la especificidad técnica requerida por la vivienda. La consecuencia en las familias es que probablemente disminuye su disposición a participar, pues las invitaciones no necesariamente responden a los intereses experimentados por las personas en medio de este proceso³.

Desde el aspecto de los costos, la variedad y amplitud de temas que se toman en el plan redundan en la dificultad para financiarlos, se promueven acciones ineficientes generando una cantidad importante de subsidios indirectos y en muchos casos ocultos.

La ampliación no ha sido desarrollada sustantivamente como un problema para el usuario, la entidad organizadora, o prestadores de asistencia técnica establecidos para los proyectos. La responsabilidad queda circunscrita a la unidad inicial.

En resumen, es posible observar que no existe convergencia entre la aplicación de un Plan y la futura ganancia de valor de la vivienda. La mirada hacia los Planes de Habilitación es un punto clave para asegurar el crecimiento y terminación de la vivienda de forma exitosa. Está pendiente la focalización de responsabilidades entre los distintos actores considerando la vivienda dentro de un proceso de habilitación.

A partir de este diagnóstico se considera que la vivienda debiese ser el eje central de un Plan de Habilitación Social que permita ser un soporte para la terminación exitosa de la vivienda y su valorización como un bien de capital. Desde la perspectiva

² Proyecto que vincula el quehacer universitario con las municipalidades a través de desafíos locales que se asumen y trabajan en conjunto.

³ Un estudio del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile, (Presentación en CLAD, 2005) señala que éstos son una instancia de "educación ciudadana" al abordar temas como salud, educación, drogadicción, redes sociales, empoderamiento, etc. A juicio de dicho análisis esta dispersión es una amenaza pero también una oportunidad.

social, el foco debe ser la familia **en proceso de consolidación de su solución habitacional.**

2.1 **ANTECEDENTES**

Para establecer los parámetros mediante los cuales los distintos entes involucrados pueden ejercer acciones tendientes a mejorar el dinamismo de la vivienda asegurando la correcta ejecución de las ampliaciones, se realizó una investigación centrada en dos aspectos fundamentales: lo técnico y lo social.

Desde el punto de vista de lo técnico, se analizó los resultados de las ampliaciones hechas por los usuarios, analizar resultados ejemplares y descubrir cómo los planes sociales complementan, facilitan o apoyan estas acciones, o de lo contrario, que elementos es necesario potenciar mediante un trabajo de acompañamiento.

Desde el punto de vista social, se analizó cómo los planes pueden apoyar o fortalecer la progresividad de la vivienda. Para esto consideramos fundamental observar lo que se hace ahora y, a partir de ello, detectar las claves fundamentales para convertirlos en la herramienta con las características mencionadas.

A partir de estos puntos de vista (social y técnico) surgieron dos preguntas de investigación:

- **¿Cuáles son los factores o herramientas del Plan de Habilitación Social que promueven (o dificultan) el proceso de terminación y ampliación de las Viviendas?**
- **¿Qué nuevos elementos o herramientas requiere el Plan de Habilitación Social para apoyar efectivamente el proceso de crecimiento?**

Ambas preguntas incluyen, al menos, **factores de diseño, organización y gestión** relacionados con la progresividad de la vivienda.

Las fuentes de información utilizadas fueron dos: la primera es la experiencia acumulada a través del Programa de Políticas Públicas en la Municipalidad de La Florida, en la que se participó como un agente externo que apoyó la implementación del Plan Social. La segunda fuente de información, fue la base de datos entregada por el SERVIU Metropolitano, de la cual se detectaron seis casos para observar, según los siguientes criterios:

- Construcción en nuevos terrenos en la Región Metropolitana.
- Estado de avance de la construcción:
 - Proyectos ya habitados para observación de ampliaciones.
 - Proyectos con 75% de avance para observación PHS.
- Magnitud del proyecto. (en número de viviendas)
- Tipo de Entidad Organizadora. (Municipalidad, Fundación, etc.)

2.1.1 **Ampliaciones**

Desde el punto de vista de los resultados de las ampliaciones y considerando las herramientas que se entregan para que esto se lleve a cabo de forma adecuada, se

puede concluir que no hay ningún tipo de asesoría a las familias para que logren buenos resultados. Los buenos ejemplos de viviendas terminadas son fruto de recursos particulares, y no de un aprendizaje adquirido por el proceso de habilitación. Por lo mismo se encuentran en un mismo vecindario viviendas que han sido mejoradas y otras que están intactas desde el momento de la entrega o incluso, en peores condiciones. La primera conclusión es la urgencia de levantar éste como un tema central del Plan. Si bien la iniciativa de dar un marco social a la obtención de vivienda es factible y benéfica, se debe tener presente que esto debe presentarse en función de lograr calidad en las prestaciones de las viviendas, y por consiguiente generar buenos barrios que produzcan plusvalías en beneficio de las personas. Una buena solución para la ampliación pasa por una acción coordinada entre los actores: entidad organizadora de los grupos, actualmente las EGIS, los Prestadores de Asistencia Técnica o PSAT y los usuarios.

Esto se puede disgregar en los siguientes puntos:

- El proceso de las ampliaciones queda sin orientación

Las entidades organizadoras y/o asistencias técnicas son incapaces de trascender de la construcción de la etapa inicial y orientar el proceso posterior con herramientas que pudieran establecerse a través del Plan Social. En la práctica éste termina con la entrega de las viviendas y los problemas para la gente se generan sobre la habilitación concreta de la misma. Las asistencias técnicas logran desentenderse y las entidades organizadoras liberadas de la presión de la ejecución, con el principal objetivo cumplido, pueden descansar sobre acciones desarticuladas que no son respuesta de las necesidades de este momento. Se pasa automáticamente a un plano comunitario, descuidando las necesidades individuales de los nuevos habitantes.

- Las ampliaciones no se construyen de acuerdo a los diseños prescritos.

La ampliación propuesta generalmente no responde a las necesidades de los usuarios quienes tampoco cuentan con la guía necesaria que promueva seguir ese camino. Ellos improvisan según sus necesidades y recursos en la decisión de cómo ampliar. Las construcciones se desentienden de la normativa, y pierden el derecho municipal que ha sido cancelado previamente por la empresa. Se detecta un recurso malgastado y se evidencia una norma poco vinculada con la realidad de la vivienda social. Si se analizan las condiciones técnicas y estructurales, se produce una tercera carencia pues se producen fácilmente errores estructurales que restan garantías de seguridad y habitabilidad a los usuarios. En la mayoría de los casos, el diseño no facilitan las ampliaciones, pues no las considera como componente del proyecto.

- Condicionantes de la disponibilidad de materiales

La disponibilidad de materiales existentes y de capacidades técnicas específicas condicionan de manera central las decisiones sobre las ampliaciones. Esta realidad no se ha integrado en la política, de modo que los planes de habilitación social asuman las condiciones iniciales de las familias en relación a los materiales y recursos con los que cuentan para comenzar el proceso de consolidación de la vivienda. Potenciar la capacidad organizativa y vincular esto con las posibilidades que ofrece el mercado hoy es un tema pendiente.

- Existen resultados exitosos en casos específicos.

A pesar de todas las limitaciones y problemas señalados en los puntos anteriores existen viviendas con resultados exitosos, usuarios que tienen conocimientos técnicos, capaces de generar recursos para lograr buenas prácticas y que a menudo son replicadas por los vecinos. Los buenos resultados se copian. Este factor es importante: la repetición de un elemento eventualmente genera un ritmo que da unidad y por consiguiente fortalece la identidad y el valor del barrio.

- El Valor de la vivienda no crece

Las viviendas en general no se valorizan en proporción al incremento de superficie que ganan al ampliarse. La vivienda es un bien de capital al igual que su terreno, lo que transforma a esta vivienda y su plusvalía en una inversión real de las familias. El Estado, los municipios y entes organizadores de demanda, deben ser capaces de asumirlo de esa forma y entregar las herramientas para que eso suceda. Las familias que se hacen acreedores de un subsidio deben, a lo menos, mantener el valor a lo largo del tiempo. Por desgracia, estudios realizados (Prourbana, 2005) establecen una pérdida de valor al observar el comportamiento de éstas en un mercado de segunda mano, al igual que la pérdida de valor al auto tasar la vivienda (Sur, 2002), lo que lleva a pensar que este "bien" no es si no una pérdida social al cabo de algunos años.

2.1.2 Planes de Habilitación

En términos generales, los planes sociales analizados coinciden en plantear como objetivo general el mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias del subsidio. A su vez, existe coincidencia en que se busca habilitar socialmente a los beneficiarios, para lo que se contempla el trabajo en áreas como: participación social, acceso a redes sociales, educación, salud, desarrollo económico y productivo, y, sólo en algunos casos, manejo y cuidado de la vivienda. Llama la atención que este último tema -manejo y cuidado de la vivienda- no necesariamente es incorporado como parte del plan.

En cuanto a la metodología de trabajo, gran parte de los Planes contempla inicialmente una etapa de convocatoria, donde se pretende dar a conocer el proyecto y proporcionar información acerca de los trámites a realizar, conformando así los distintos grupos de familias beneficiarias. En una etapa siguiente, la intervención se dirige a la realización de actividades o talleres para el desarrollo de las distintas áreas de interés. En este sentido, los planes coinciden en el interés por *habilitar socialmente* a los beneficiarios del nuevo proyecto habitacional, lo que requiere trabajo en áreas variadas y diversas. Es posible encontrar talleres como: desarrollo personal, liderazgo, habilitación laboral, habitabilidad, educación, salud, redes sociales, etc.

Se contemplan distintos momentos de evaluación de las actividades realizadas en distintas etapas: hay proyectos que contemplan evaluaciones durante la ejecución misma del proyecto, como también al término de estos (ex post). Otro aspecto detectado es que existen algunos planes que recogen las inquietudes de las familias beneficiarias, articulando los talleres de acuerdo a las áreas de interés manifestadas por los mismos beneficiarios.

Al analizar desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso se puede establecer lo siguiente:

- Los vecinos

En general, las familias no distinguen qué es el Plan de Habilitación y, suelen mezclarlo con otras intervenciones como por ejemplo, la acción municipal en temas sectoriales o la acción estatal (por ejemplo, PRODEMU, SENAME, CONACE, etc.). No obstante, la potencialidad de la instancia del Plan Social es reconocida por todos los sectores.

Se puede concluir que no existe participación de los beneficiarios en la planificación de las actividades.

Es común observar que, pese a existir un Plan aprobado y en ejecución, los vecinos no recuerdan que se hayan hecho actividades especiales en el tema de vivienda. Uno de los resultados positivos obtenidos es que se identifica lo importante de trabajar el tema y se dan cuenta del valor de reforzar los vínculos comunitarios. Los vecinos reconocen que el tema no se agota con la vivienda.

Pareciera ser que se necesita de una institución externa que apoye el proceso y complemente la labor de la entidad organizadora. Esto pudo corroborarse en aquellos casos en los que existía apoyo de otras instituciones como Universidades u ONGs. Los mismos involucrados así lo identifican y afirman que la participación y compromiso de instituciones externas (al municipio y el SERVIU) es un aporte. En este sentido, es posible inferir que existe un ánimo favorable a la coordinación de actores más que la centralización en un solo ente.

Respecto a la participación en comunidad no es un fenómeno constante ni parejo. Se identifica que existe una tensión en las familias, quienes tienen el foco en la vivienda, es decir, 'puertas adentro', lo que significa que hay pocas energías y tiempo para dedicarlas hacia fuera (comunidad, junta de vecinos, temas de espacio público, etc). El tema de la ampliación puede ser una oportunidad para desplazar el foco hacia lo comunitario, porque en la medida que se organizan con otros pueden tener mejores materiales o mejores resultados en la ampliación.

- Las Entidades organizadoras o EGIS.

En general, perciben que su responsabilidad va más allá de la vivienda, que su rol comprende además todo el cambio que la familia está experimentando, y que tienen un papel fundamental en congregar al grupo y generar redes. Esto llama la atención especialmente en EGIS con fines de lucro pues es asumir una responsabilidad ajena a sus competencias y obligaciones.

Se observa que se hacen cargo de una multiplicidad de temas, los cuales van desde la habitabilidad, terminación de la vivienda y la construcción de barrio, hasta el desarrollo de ciudadanía o los problemas sociales como la educación o la salud. Además concuerdan en que la ampliación es una de las claves fundamentales, y que a través de un Plan bien logrado las familias pueden ejecutar la ampliación en mejores condiciones, contando más información.

Para las entidades el tema social es entendido como la forma de organizar y apoyar a las familias en el proceso de cambio a una vivienda definitiva. En relación a la participación de los beneficiarios en el proceso, coinciden en que el eje central del Plan es empoderar, para ello el mecanismo es la participación. La participación se entiende como 'estar informado', 'tener derecho a opinión', 'a decidir sobre sus viviendas', y capacidad de acción en los procesos que están viviendo. Esto significa que existe la intención de que la participación de los vecinos no sea meramente

formal sino que cumpla con los distintos niveles de la escala de participación ciudadana.⁴

Respecto a los recursos, las EGIS coinciden en que una debilidad del Plan Social, es la escasez de éstos, lo que lleva a que se limiten a "hacer lo que se pueda".

- La Asistencia Técnica

En general, al momento de realizar este análisis se pudo constatar que el rol de la Asistencia Técnica es difuso y poco claro. Éste puede ser un apoyo a los grupos y complemento a las entidades; un supervisor; o un fiscalizador que vigila que se cumpla lo propuesto.

En la nueva normativa la Asistencia Técnica es parte de la entidad organizadora, lo que simplifica y define mejor el rol de la entidad respecto al plan y al proyecto. Surge la pregunta de si tiene sentido que exista una tercera organización externa que se haga cargo de los Planes o es mejor habilitar a las entidades y desarrollar en ellas una unidad con recursos y profesionales que se hagan responsables de los contenidos técnicos y sociales. Esta tensión entre externalizar y habilitar no estaba clara en las opiniones de los entrevistados al momento del análisis. Esta propuesta no busca resolver esta tensión pues se cree que la decisión entre externalizar y habilitar debe ser tomada en cada caso según las características particulares de la EGIS, si está es un municipio o un ente privado especializado.

Uno de los elementos que más destacan los encargados de la Asistencia Técnica es el vínculo de confianza que se genera entre instituciones. Esta relación no debe ser estática ni atenerse en forma rígida, por el contrario que sea flexible y se adecúe a cada grupo.

Por otro lado, destacan la relevancia de que el Plan contemple un seguimiento a las comunidades una vez instaladas. Se identifica la importancia de 'acompañar' a las familias más allá del tema puntual de la vivienda. Esto genera una tensión no resuelta según las opiniones: por un lado detectamos que los Planes no pueden aspirar a toda la complejidad social que enfrentan las familias, y por otro, quienes son responsables de estos Planes detectan la importancia de mantener el apoyo más allá de la vivienda.

⁴ Existen distintas formas de entender la participación ciudadana, en este caso nos basamos en la escala de participación que identifica los siguientes niveles: información, opinión, decisión y acción.

3 PROPUESTA

Con el objeto de contribuir con elementos que aseguren que el término de las viviendas – responsabilidad del usuario – sea exitoso, para que de este modo él cuente con un bien de capital valorizado en el tiempo, construyendo así un barrio sustentable, proponemos profundizar el eje de participación ciudadana en base al cual se construye la política pública del Fondo Solidario de Vivienda.

a. Entender la vivienda como proceso estructurando un eje temporal

La oportunidad de estructurar temporalmente significa asumir que lo que se acompaña es un proceso que va evolucionando. Hay una distinción de estados o momentos en los que la disposición a la participación varía según contexto, lo que puede ser aprovechado con este prisma, distinguiendo grados de responsabilidad de los distintos actores que entran en juego, de acuerdo a sus experiencias e intereses.

Se identifican “Etapas” de la vivienda, desde un proyecto hasta su construcción y consolidación. El horizonte es la capitalización de la vivienda, para que efectivamente sea un bien de capital que transforma, 10UF de ahorro, con un subsidio de 280UF, paulatinamente en una inversión donde gana la familia y la ciudad.

b. Integrar el aspecto técnico y el social en torno a la vivienda

El aspecto técnico y social de la vivienda están dissociados, sin embargo creemos que en la unión de estos dos enfoques está el potencial de que la vivienda sea efectivamente un elemento de superación de pobreza. El aspecto social asociado al proceso debe estar en función de la obtención de este bien y por consiguiente de su terminación, reconociendo sin embargo, que éste no es exclusivo.

Hay tres dimensiones que se vinculan con la vivienda y la llevan a un contexto integral⁵:

- I. dimensión económica, referida a la carencia de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de las personas y familias
- II. dimensión social, que se refiere a la carencia de oportunidades y de los apoyos necesarios para desplegar sus capacidades y potencialidades e integrarse plenamente al desarrollo de la sociedad.
- III. Condiciones del entorno, que limita y dificulta la plena integración social y mejoramiento de la calidad de vida.

La propuesta aspira a la integración efectiva de esta dimensión múltiple con la vivienda. Ésta es una plataforma y expresión concreta de cambio, que permitirá el desarrollo de otras dimensiones. La vivienda constituye un articulador de otras iniciativas, y se debe habilitar a las entidades de gestión, como instancias de coordinación y referencia, sin olvidar que lo central es que esa “plataforma” se logre con éxito.

Junto con avanzar en lineamientos que guíen los aspectos técnicos, es necesario reforzar la dimensión de la habitabilidad. Desde la relación del usuario con su

⁵ Identificado por otras instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. En bases generales del Programa “Un Barrio para mi Familia”.

vivienda, es posible reforzar el buen uso y adecuada mantención del inmueble, lo cual también incide en la consolidación de ésta como un bien de capital.

c. Integrar al usuario en el marco de su movilidad social como centro de la política

Si bien la participación sentó las bases de la política habitacional en cuestión, ha sido difícil llevarla a la práctica. Se pretende fortalecer la propuesta definiendo los lineamientos para los Planes de Habilitación Social, sobre la base de la participación de las familias.

Las personas participan en la medida que se cumplan dos requisitos: tener una necesidad concreta (en este caso: la casa); y, sentir que mediante su participación e involucramiento pueden cambiar en algo las cosas (que el resultado de la vivienda sea de acuerdo a lo que necesitan o sueñan). En base a estas dos motivaciones es posible promover un grupo más comprometido, activo, ingerente, empoderado.

La participación no es un fin en sí mismo. Adquiere sentido en la medida que se entiende como una herramienta para lograr un fin mayor, como por ejemplo, para construir comunidad y fortalecer la densidad social del grupo que va a cohabitar. En este caso, para lograr resolver problemas de campamentos o allegados, que afectan no sólo a las familias que viven en esa condición sino también a sus familiares, a los vecinos, al barrio, y, finalmente, a la ciudad como un todo.

Es fundamental tener en consideración que el fin mayor que se aspira lograr no es la participación de los ciudadanos por lograr una vivienda, sino que es la participación entendida como una herramienta para lograr consolidar comunidad que hará frente en mucho mejores condiciones a otros problemas como la seguridad, educación de sus hijos, salud, etc. Por lo tanto el fin es construir comunidad y es por eso que se considera un ingrediente central del FSV. Esto se vislumbra en el esfuerzo de poner un Plan de Habilitación Social con capítulos que consideran la consolidación de líderes, el fortalecimiento de las redes, entre otros. Se busca fortalecer y empoderar ciudadanos, de manera que el hito de la vivienda se consolide como un cambio discreto y se convierta en un proceso sustentable que tienda a la superación de la pobreza.

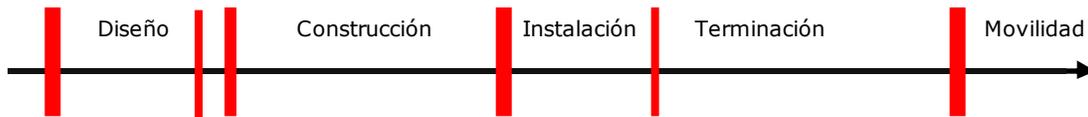
Exigir instancias de participación a lo largo de un proceso de postulación a un subsidio (así como en cualquier política pública) permite incluir al beneficiario en el proceso del cual es protagonista, convertirlo en actor, potenciar su compromiso y apropiación con el cambio que está viviendo. Esto para obtener resultados cualitativamente mejores y hacer sustentable el proceso, tanto en términos materiales (una vivienda mejor, más adecuada a sus expectativas, más querida, un barrio mejor) como en términos subjetivos relacionados con el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios (beneficiarios entendidos como actores y no pasivos o receptivos).

3.1 ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

3.1.1 Reestructuración temporal

Se propone ordenar los alcances actuales del Plan de Habilitación Social en función de un eje organizador, el **Eje Temporal**. Se asume efectivamente la condición dinámica de la vivienda al incorporar la variable tiempo, y como tal se propone ordenar todas las acciones mirando el proceso de un grupo de familias que se organizan para dar paso a un proyecto de solución habitacional que se traduce finalmente en su vivienda.

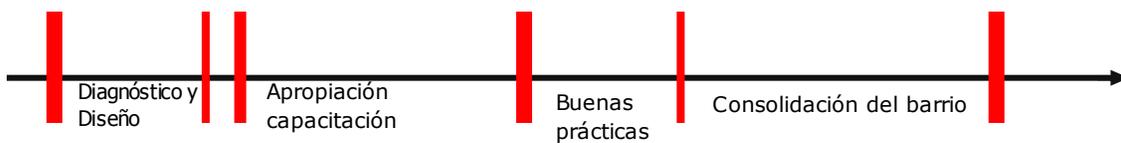
En primer lugar obtenemos la línea del tiempo que muestra la evolución de la vivienda al mirarla como proceso:



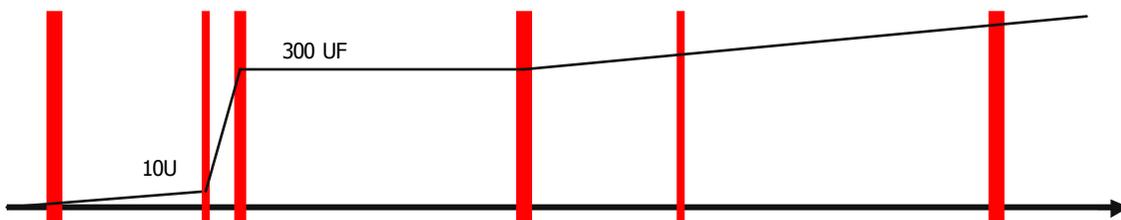
La evolución se da por ciertos hitos que determina el proceso de la obtención del subsidio, desde ahí surge la estructura de las etapas del Plan. Para nombrar las etapas del Plan, se considera el "Sujeto" central según el momento:



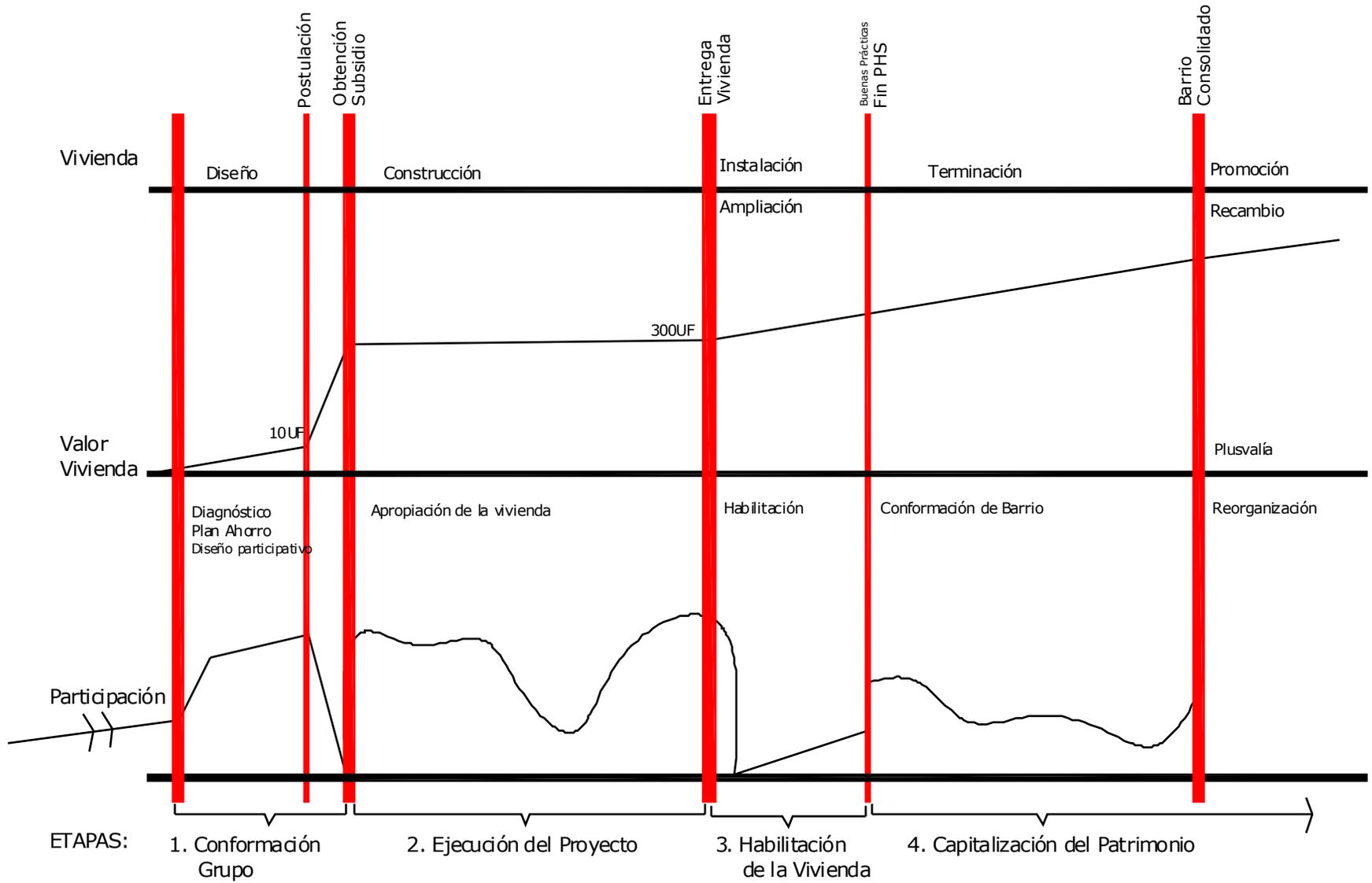
Desde las etapas de evolución del proyecto, se pone el centro en el beneficiario del subsidio traducido en la vivienda y según eso se define el grado de participación y los énfasis que debiera tener la relación "plan - usuario" según el momento:



Por último se pretende lograr el objetivo de Valorización de la Vivienda, transformando el esfuerzo de 10 UF de ahorro de la familia y 280UF de inversión del Estado en un patrimonio que permitirá la promoción social o la movilidad.



Esquema N° 2. Ciclo de Vida de la Vivienda Social, en base a las dimensiones antes descritas.



3.1.2 **Mejoramiento de los Contenidos Mínimos del Plan de Acción Social**

Desde la base de un orden temporal, se propone una mayor definición de los contenidos del Plan de Habilitación Social que a nuestro juicio debieran considerar **contenidos mínimos** que aseguren una integración de las acciones del usuario sobre su vivienda con buenos resultados.

Es fundamental que el **foco esté puesto en el proceso que vive la familia en relación con su vivienda**. Teniendo como inicio la conformación de un grupo que necesita una solución habitacional, y como fin, la obtención y consolidación de ésta. Todo esto en la perspectiva de que la vivienda es un bien de capital que constituye un patrimonio para la familia.

Este mejoramiento de los contenidos mínimos se describe en términos de producto en el siguiente punto y el detalle se encuentra en el desarrollo de la herramienta.

3.2 **PRODUCTO**

El producto de esta propuesta es una herramienta concreta de apoyo para los responsables de los proyectos de vivienda que consideran la entrega de un núcleo base mínimo ampliable. Se busca asegurar que el usuario recibe los contenidos necesarios para el buen uso de su casa y para la intervención que otorgue plusvalías a la vivienda y por ende al conjunto. Esto supone que los responsables de la gestión y ejecución del proyecto deben manejar herramientas que les permitan hacer la mediación de estos conocimientos y apoyos de forma efectiva.

El producto apunta a focalizar la gran tarea que tiene la entidad organizadora mediante los lineamientos generales para los planes de habilitación social, lo que supone la jerarquización de los contenidos que no deben postergarse, los contenidos mínimos.

Concretamente estos lineamientos surgen de la mirada de la vivienda con su Ciclo de Vida, que da paso a la estructuración temporal y de la consideración de distintos actores coordinados desde una entidad responsable. Se propone repartir responsabilidades con mayor definición entre los actores que pasan por los proyectos en distintos momentos.

En continuidad con esta investigación sería interesante profundizar en un modelo de Manual de Uso y Ampliación de Viviendas según distintas tipologías. Buscando avanzar en los elementos que el proyectista debiera entregar para asegurar la ampliación adecuada de la vivienda lo que supone mayor consideración de este punto en el diseño, el que debe tener como norte la acción del usuario, no necesariamente calificado y sin recursos para contratar a expertos.

A continuación se detallan los lineamientos para producir la integración entre la perspectiva técnica y la social, la relación entre el usuario y su vivienda, y entre la formación de la comunidad con la conformación de barrio.

La nueva mirada supone la estructuración temporal del Plan Social. Es un ciclo dinámico desde su proyección hasta su consolidación.

Si bien se debe considerar que el Plan de Habilitación Social no acompaña hasta el fin del proceso, al tener como horizonte la consolidación, pesan las acciones preliminares

para que la familia por sus medios logre esos objetivos. Las Etapas son cuatro y es el sujeto el que va cambiando de acuerdo a los énfasis en los que están puestas las acciones:

1. Organización del grupo

Esta etapa contempla la agrupación de familias que tienen necesidad de una solución habitacional. Se busca articular el grupo con una propuesta concreta teniendo como fin la postulación al Fondo Concursable para la obtención del subsidio. El sujeto es el grupo, quien debe tener un rol pro-activo para lograr su objetivo. La entidad que organiza el grupo otorga la plataforma para esto. La etapa está cumplida con la obtención del subsidio.

2. Ejecución del proyecto

Esta etapa comienza con la obtención del subsidio. Hay una nueva disposición frente al proyecto pues el grupo es el cliente que espera su vivienda y velará porque ésta responda a sus expectativas. El sujeto principal es el proyecto que se va concretando materialmente, la Entidad debe velar porque la familia pueda ir avanzando junto a ese proceso, apropiándose de su futura vivienda, sin desvincularse.

3. Habilitación de la Vivienda

Con la entrega de la vivienda, comienza la apropiación por parte de la familia que implica una búsqueda natural de identificación con el bien. Esto conlleva una serie de acciones cotidianas, que son parte del habitar como también puntuales en respuesta a la adaptación que van sufriendo las viviendas para adecuarse a la familia. Estas acciones deben ir en orden de una mayor valorización de la casa, pues el uso debe implicar valor más que costo. La EGIS debiera anticipar este proceso y lograr que las familias tengan herramientas para la acción adecuada, dando elementos de apoyo para la organización en conjunto, apoyando la agrupación física que se produce por primera vez.

4. Capitalización de patrimonio

Esta etapa final es el horizonte que se debe tener al momento de proyectar la vivienda y de hacer acciones sobre ella. Llegado un cierto tiempo la familia consolida su patrimonio físico, en el cual ha invertido a lo largo de los años. Tiene la opción de venderlo, de darlo en herencia, pero resulta destacable, es que esta decisión sea una elección libre y que la familia no sea "expulsada" producto del deterioro de su casa o de su barrio, si no que sea un camino natural de promoción y movilidad social.

3.3 HERRAMIENTAS, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS

Se establece la generación de una mirada temporal al plan social, en base a un proyecto coherente de ampliación y su impacto en el patrimonio familiar y como instrumento la utilización de un nuevo subsidio asociado.

3.3.1 Etapas y Contenidos Mínimos del Plan de Habilitación Social

A continuación, se identifican las acciones que constituyen las etapas del proceso de habilitación social que gatilla la obtención de la vivienda. Se identifican especialmente los hitos que consideramos más relevantes a potenciar a través de un Plan Social. Estos son los mínimos que un Plan debe tomar en cuenta a fin de lograr que la

habilitación social repercute en mejores resultados en la vivienda, su ampliación y terminación y, por consiguiente, en un mejor barrio y una mejor ciudad.

1. Organización del Grupo

a. Conformación del grupo

Objetivo:

Consolidar la formación de un grupo que tiene un mismo objetivo. A partir del grupo, detectar sus líderes y promover su empoderamiento y validación al interior.

Canalizar la necesidad de una solución habitacional de personas en un proyecto concreto que responda a sus necesidades.

Contexto: Es el primer paso de participación, el primer signo de integración en comunidad: "necesito de otros para solucionar el problema de vivienda que tengo". El móvil es la necesidad de solución para el problema de allegamiento o campamento.

La Entidad que organiza el grupo debe detectar el núcleo de **impulsores**, los capaces de motivar y entusiasmar a otros, los que mueven o empujan el carro para buscar una solución. La entidad es un actor que tiene respuestas, acceso a información y personal disponible para escuchar y dirigir en el proceso.

Temas a trabajar por medio de actividades pertinentes:

- **Plan de Ahorro:** las familias se tienen que organizar en los gastos, comienzan a planificar en una manera diferente, con objetivos concretos y valorizables. Se debe fortalecer la capacidad de ahorro, estableciendo etapas y fechas. Apoyar las actividades inventadas por el grupo ¿posibilidades de ahorrar en común (p.e. bingos)?
- Momento en el cual se deberá efectuar un **Diagnóstico Participativo**, a cargo de la Entidad, congregando la participación de todo el grupo. En esta instancia se busca detectar las necesidades, dificultades, fortalezas e intereses, a fin de conocer sus particularidades y poder definir en conjunto con ellos las prioridades.
- Catastro de prioridades para las familias. Junto con conocer las necesidades es imprescindible definir con ellos sus prioridades y así poder elaborar una **Carta de Navegación** para el plan de habilitación social, de modo que éste vaya en consonancia con sus intereses. En la medida que los representa, se asegura la participación.
- **Diseño Participativo** de las futuras viviendas: las familias son consultadas y conocen la propuesta de la constructora. En la medida que las familias son involucradas en la génesis del proyecto, éste los interpreta mejor y los futuros propietarios se hacen más responsables del resultado.
- Del plano a la maqueta: es recomendable buscar instrumentos que ayuden a la comprensión espacial del proyecto.

Invertir tiempo, recursos y energías de los profesionales y de las familias en la etapa de definición del proyecto y el plan, crea un compromiso para las etapas siguientes, supone que se invierte en empoderamiento y en que las familias hagan suya la casa y se apropien del proyecto desde sus inicios.

Es fundamental detectar en esta etapa liderazgos naturales, detectar las dificultades principales de las familias con el diseño propuesto y sus intereses o prioridades en

relación a la vivienda que van a recibir o la construcción del barrio. Existen buenas prácticas en las que el diseño participativo alcanza incluso la posibilidad de las familias de influir en la definición de la propuesta arquitectónica, se han corroborado buenos resultados en la experiencia de Quinta Monroy en Iquique, diseñada por Elemental.⁶

Algunas consideraciones:

Es importante distinguir entre actividades que tengan un perfil de **reuniones informativas** acerca del funcionamiento del programa y el proyecto habitacional, de otras actividades relacionadas con el conocimiento y diagnóstico de las familias (talleres). En ese aspecto, es recomendable poder ir alternando instancias de recopilación de información, con la muestra del avance del proyecto y de resultados, esto último es concebido como una devuelta de información y conclusiones hacia ellas. Un tema a considerar es que en la normativa vigente, ambas esferas (información / auto-diagnóstico) se mezclan, lo cual requiere mayor definición y separación de objetivos y unidades de análisis.

b. Postulación.

Objetivo:

Postular a un subsidio con todo lo que significa en cuanto a requerimientos estipulados en las bases, implicando esfuerzos particulares de cada integrante, como esfuerzos grupales y de la entidad de apoyo.

El proceso termina con éxito cuando se logran todos los antecedentes exigidos por el concurso. Además cuando todos han cumplido su meta de ahorro obligatorio para postular.

El principal responsable de este logro es la Entidad que organiza el grupo, como mediador, facilitador y gestor, junto con los dirigentes designados por el grupo al inicio, los que juegan un rol fundamental como impulsores, preocupándose de los rezagados.

Se alcanza un alto grado de participación, el cual se traduce en papeleos para cumplir con lo necesario para postular. Al grupo le preocupa cada uno de sus integrantes porque del cumplimiento de todos depende que la postulación sea exitosa, "que no se caiga nadie".

Algunas Consideraciones:

Se han logrado metas, lo que debe ser transmitido y reforzado para fortalecer las bases.

c. Obtención del subsidio.

Este hito define el término de la primera etapa Organización del Grupo, para pasar a la etapa de Ejecución donde el sujeto central será el proyecto y su materialización. Se consolida el grupo al considerar que el objetivo proyectado se sitúa en un escenario real que exigirá de su participación para ser concretizado. No se acaba el proceso sino que comienza la segunda etapa.

Este hecho puntual conlleva una alta participación de forma natural. Hay un cambio automático de postulante a beneficiado. Es un momento de alta vinculación con la

⁶ El conjunto Quinta Monroy es el proyecto piloto de Elemental, que propone una línea de diseño arquitectónico de conjuntos de vivienda social para los FSV

EGIS en el que se debe crear una relación formal con ésta y con el organismo técnico del proyecto. Es momento para elaborar un **Compromiso** renovando lo estipulado en la Carta de navegación.

Hay que considerar que junto con el logro de esta primera meta se generan altas expectativas: '¿y ahora qué viene?'. Aparecen en el horizonte nuevos desafíos que quizás ni habían pensado. Cómo conducir un proceso que permita hacer frente a esos desafíos sin caer en angustia, dispersión o ansiedad.

2. Ejecución del proyecto

En esta etapa se hace más patente hacer la diferenciación entre Asambleas Informativas y Talleres de trabajo o formativos. Junto con eso es necesario ir significando los avances del proceso y por eso se sugiere celebrar ciertos hitos tales como:

- **Entrega del diploma:** Junto con marcar el paso a la nueva condición de beneficiario se renueva el trabajo y se firma del Acta de Compromiso.

a. Construcción:

Se busca que los usuarios se vayan familiarizando con sus viviendas, para lo que se impulsarán distintas actividades aprovechando el proceso en terreno como herramienta de participación. Avanzar paulatinamente de la maqueta a la realidad.

- **Primera Piedra**, la construcción es evidencia del avance del proyecto, y es sano relacionar eventos con las familias con este hecho. Momentos como el inicio de la construcción son oportunidades de animar al grupo y de ir creando identidad. Es recomendable establecer visitas a terreno, de modo de ir familiarizándose con el barrio, se sugieren actividades que vayan acercando la escala del proyecto a las personas.
- **Planificación familiar:** establecer un plan de acción para cada familia que defina la forma de abordar un proyecto. El proyecto familiar se traduce en el proyecto de la vivienda.
- **Planificación comunitaria:** establecer un plan de acción para trabajar el barrio a construir.
- Es tiempo de establecer un **Plan de Ahorro II**, ahora para la futura terminación y ampliación de la Vivienda. Este debe ir asociado a un proyecto de construcción autogestionado, trabajar la planificación para juntar materiales y dinero para cuando reciban la vivienda.
- Tal como el actual Plan lo propone, se debe formar y concienciar a las personas en los **deberes y derechos** del ser propietario. La apropiación real de ese término es un proceso que hay que trabajar, así como el paso de una búsqueda de protección de carácter asistencial por parte del Estado, a una actitud más proactiva y empoderada. Por eso se deben transmitir las ventajas de la nueva situación. La vivienda es una promoción que vale la pena fortalecer.
- Es necesario hacer una preparación para habitar la vivienda, un elemento concreto es la educación en **Hábitos de Habitabilidad**⁷. Un nuevo espacio es oportunidad de hacer cambios de conductas que luego se traduzcan en hábitos. Hay que pensar como se habitará el nuevo espacio, considerar que errores no se quiere cometer. El trabajo de algunos conceptos incide no sólo sobre la salud mental y física, sino sobre el cuidado y mantención de la vivienda y por consiguiente sobre el valor de la vivienda como patrimonio.

⁷ Instituciones como el FOSIS han definido ciertos hábitos básicos de habitabilidad, tales como iluminar, ventilar, cuidar, asear, planificar, ordenar.

El tiempo de ejecución del proyecto es suficiente para trabajar el proceso de adquisición de hábitos que se concretará y consolidará con el cambio de casa.

- Las personas deben conocer el **Marco Regulatorio** de sus viviendas, barrio y comuna. Es necesario informar acerca de la Ordenanza y Plan Regulador, asociado a su vivienda de una forma que haga sentido, lo que de pistas para proyectar, transformando las limitaciones en oportunidades.
- **Organización del Vecindario**, motivar la reflexión de cómo queremos vivir y convivir. Existen muy variadas formas de entender este proceso. Se propone hacer actividades para lograr productos tan concretos como la **asignación de las viviendas**. Esto no puede quedar al azar o provenir de factores que sólo contribuyen a la estigmatización. Al contrario es una oportunidad de involucrar a la gente y de lograr acuerdos, estableciendo criterios como oportunidades laborales (creación de negocios), asociaciones familiares o de vecinos que puedan hacer acuerdos para la construcción y por consiguiente establecer acciones más colectivas.
- En esta etapa también se debería trabajar un **Reglamento de Convivencia**. Bajo el supuesto que los futuros propietarios conocen sus recursos y posibilidades, pueden definir cómo moverse con ellas para que la acción individual haga suma con el resto.

Participación y liderazgo:

Para ir avanzando en las materias o acciones antes propuestas es necesario fortalecer la organización del grupo. Tomando en consideración que el grupo en esta etapa se ha consolidado en cuanto tiene un fin determinado y determinante, se debe capacitar a los dirigentes. Los líderes han sido detectados en la etapa anterior, pueden surgir nuevos liderazgos en esta etapa o bien los mismos.

Se requerirá captar quienes pueden constituir aportes técnicos para la vivienda y el barrio. Conformar un grupo de expertos que pueda ser a futuro un banco de maestros. Esto se puede asociar incluso con las Oficina Municipal de Intermediación Laboral, OMIL, dentro de algún programa de empleo.

Otra herramienta que entra en juego en el tema técnico es el vínculo con otras instituciones del tercer sector, como también las universidades.

El estado de las personas en esta etapa es de alta ansiedad y expectativas. Esto se traduce en una oportunidad de transformar ese estado en un impulso a la participación. Hay una necesidad de mantenerse en contacto con la entidad organizadora para saber el Estado del proyecto, estas instancias no pueden perderse en el traspaso de información, sino que deben ser momento de educación y organización.

Esta etapa termina con la entrega de la vivienda.

3. Habilitación de la Vivienda

a. Instalación en la Vivienda

Comienza con la recepción de la Vivienda. En este primer tiempo el foco está puesto "puertas adentro". Cae el interés por el grupo o la comunidad, es necesario concentrarse en lo propio.

Es recomendable entregar **material educativo** desde una experiencia significativa, que se haya desarrollado en la etapa anterior. Se entra en una etapa de receso de la participación. El grupo necesita adecuarse a su nueva realidad y la única acción posible en este momento será la entrega de material que haga sentido en base de lo que se ha ido educando durante la etapa anterior. El material por sí solo no es posible de ser asumido, pero si es asociado a un aprendizaje significativo será de utilidad. La ventaja de vincularse a la comunidad sólo por un medio material en esta primera etapa es que se respeta un tiempo de adecuación y no se sobre-exige una atención que probablemente no serán capaces de entregar. El acompañamiento debe ser a una escala mucho menor, a nivel de apoyo de la instalación y del uso del espacio. Los contenidos del material deben relacionarse a la terminación de la vivienda y la adquisición de nuevos hábitos.

Al poco tiempo se hacen notar diferencias entre viviendas, surge naturalmente la necesidad de identificación y teniendo buenas herramientas (educación, manuales, capacidad organizativa, planificación) algunas personas lograrán dar pasos importantes, haciendo un aporte al conjunto.

b. Ampliación y terminación (ampliación interna generalmente).

El grupo descrito anteriormente logra las primeras acciones sobre su vivienda, es tiempo de rescatar y resaltar las buenas prácticas de modo que se socialicen y motiven a los que tiene menos recursos.

Se trabaja con dirigentes de las distintas agrupaciones vecinales, de modo de fortalecer la organización de ellos, el lugar ya no es el municipio, sino el barrio, la "batuta" la llevan ellos.

Luego de un tiempo las personas vuelven a mirar hacia fuera, en busca de apoyo, incluso en casos extremos surge la desesperanza, es importante dar signos de apoyo para evitar frustraciones y contener esas dificultades. En la "unión está la fuerza" para ampliar mejor y más fácilmente. Es un momento de alta participación.

Acciones concretas para lograr esto son:

- Catastro de ampliaciones y detección de buenas prácticas
- Organización de dirigentes por unidades barriales, capacitación de líderes y replicadores
- Búsqueda de financiamiento para elaboración de proyectos que permitan la creación de herramientas como el banco de materiales.

Si bien la propuesta no profundiza en la duración de cada etapa, es necesario considerar al menos 8 meses de pos-radicación, al poco tiempo de instalación se producen cambios significativos y se detectan buenas prácticas. Debiera considerarse un tiempo para apoyar la organización comunitaria en función de las ampliaciones. Se recomienda más que definir tiempos, definir los productos para dar término al Plan de Habilitación Social.

3.3.2 **Instrumentos y mecanismos**

Para que estos mínimos sean posibles, se debe asignar el costo real de lo que significa un plan de 24 meses que supone la participación de un equipo técnico profesional. El valor asignado hoy en forma directa para este fin (2 a 3 UF por vivienda), es insuficiente para cubrir un plan estructurado. En términos de costos, los planes sociales observados son de difícil valoración dado que cuentan con demasiados subsidios ocultos y aportes no valorizados.

Desde el punto de vista de los actores, los alcances actuales del Plan de Habilitación consideran vínculos de cooperación con otras entidades u organismos, sin embargo, esta propuesta identifica una necesidad de explicitar y potenciar la integración con otros, tanto por la oportunidad de abordar otros temas relacionados, como por la necesidad de coordinar otros recursos más allá de los del subsidio de la vivienda.

En base a la visión del eje temporal es necesaria la creación de un subsidio que permita establecer la unión entre esta "familia beneficiada con el subsidio", a la "familia poseedora de una vivienda terminada y ampliada", en distintas modalidades según sea la condición de grupo de beneficiarios, o sea la autoconstrucción, con sus limitaciones y utopías, a la generación de nuevas microempresas que trabajen desde y por lo comunitario. En ese sentido, la generación de este subsidio se observa como algo necesario y complementario con una política de vivienda basada en la progresividad de la solución.

Sin embargo, un subsidio directo a las entidades organizadoras, es decir, a la oferta de planes, sería ineficiente al desviar los recursos a otros sectores y urgencias sin eliminar de raíz el problema de los subsidios ocultos. Se propone un subsidio a los postulantes de viviendas que se base en el cumplimiento de los mínimos del plan social y asociado a la generación de planes de acción calendarizados para el desarrollo de la vivienda y el barrio, identificando y postulando a nuevas fuentes de ingresos (subsidios a la demanda) como complemento para ampliaciones o mejoramiento de barrios, reconociendo la necesidad de aprovechar otros subsidios que permiten potenciar y valorizar los distintos temas que se pretenden abordar con la obtención de la vivienda y asignar un valor a la gestión, transparentando los costos de la entidad organizadora.

El objetivo de este subsidio será la disminución de la pérdida de valor de la inversión en vivienda, entre una correctamente ampliada y una sin su ampliación o con una ampliación mal diseñada o mal ejecutada. El monto de éste no debería ser mayor a la diferencia entre V.A.N. de la inversión social unitaria en la vivienda ampliada y una sin ampliación, actualizada a la tasa pertinente de una inversión social, o sea la tasa de descuento social.

Esta pérdida de valor se ha estimado según las ecuaciones de rentabilidad de la vivienda social (Sabatini, 2005), considerando que los atributos exógenos, como la distancia al centro, son constantes y coherentes con los proyectos identificados, y dejando como variable independiente la antigüedad de la vivienda y el tamaño sin ampliar o ampliado, según sea el caso. Se asume que la tasa de descuento social es de un 8% anual (SEBI, 2006), con lo cual se obtiene una disminución del valor efectivo de la inversión al cabo de 6 años, de 10 UF, entre una vivienda ampliada y una sin ampliar. Desde esa óptica, los valores de subsidio para estas familias, deberían ascender a 10UF, si se quiere que estas viviendas al menos no pierdan más valor que el esperado.

4 CONSIDERACIONES FINALES

4.1 IMPACTOS ESPERADOS DE LA PROPUESTA

Avanzar en esta dimensión de la Política Habitacional no sólo beneficia al receptor del subsidio, incidiendo directamente sobre su calidad de vida; sino que también es una manera de resguardar los barrios y hacer que la vivienda sea efectivamente un patrimonio familiar que se ve valorizado con el pasar del tiempo, tal como cualquier bien inmueble. Buenas y planificadas intervenciones en lo particular debieran lograr construir ciudades más bellas y valiosas.

Dada la naturaleza del producto, según los métodos de valoración disponibles, se cuenta con dos grandes grupos, uno cuantificable y otro intangible o no cuantificable. Este último nace de la mejora en la calidad residencial y por ende, de vida, de los beneficiarios.

En términos sociales, los cuantificables, se refieren al aumento del valor social de la vivienda al cabo de su etapa del ciclo de vida. La propuesta busca aumentarlo mediante la articulación de las ampliaciones, el barrio y la mejora del concepto de identidad de los conjuntos. Todo ello aprovechando las instancias de participación ciudadana que el FSV necesita. Otro aspecto cuantificable es la optimización de las condiciones de habitabilidad reflejadas tanto en la disminución de las patologías propias de la mala situación ambiental en la vivienda, cómo en la optimización de los recursos energéticos de calefacción de la vivienda, y la matriz uso energético de los conjuntos.

Al analizar los impactos según los actores involucrados, el mayor de éstos se encontraría en los beneficiarios. El Estado se beneficia al aumentar la riqueza del país, tanto por ahorro de divisas al optimizar la matriz energética de la calefacción en vivienda, el ahorro de recursos por disminución de patologías, la mejoría de las condiciones de habitabilidad y uso, además de la ganancia de valor del parque futuro de viviendas.

Por otro lado, la entidad organizadora o EGIS, sería afectada por dos fenómenos: la disminución de subsidios ocultos, al transparentar el valor a pagar del plan social articulado; y la focalización de sus planes sociales en lo medular, lo que conlleva una optimización de recursos.

4.2 ASPECTOS OPERATIVOS DE LA PROPUESTA

4.2.1 Estimación de Costos

El costo de la propuesta se obtiene de la entrega del subsidio adicional al porcentaje que se acoja y cumpla con los mínimos y la vinculación de las familias en la red social del Estado. Si contemplamos las 217.000 viviendas anunciadas por el Gobierno en el discurso del 21 de mayo, y considerando que un 87% de ellas corresponde al Fondo Solidario de Vivienda, se llega a que el universo a cubrir es de 173.000 Viviendas, alcanzando un costo de 1.730.000 UF (US\$ 60.550.000), por efecto de pago de subsidios, si la totalidad de las postulaciones logra cumplir con las herramientas de ésta propuesta, además de los costos de operación y aumento de recursos humanos del Fondo Solidario de Vivienda.

4.2.2 Cobertura Esperada

La cobertura de la propuesta considera todas las viviendas en sitio nuevo que se construirán en los próximos años, en base a la proyección de viviendas de FSV y a la proyección del presupuesto MINVU. En sí esta cobertura alcanza a 173.000 familias de los quintiles más bajos de la sociedad si se mantiene la participación actual de esta modalidad en el Fondo Solidario de Vivienda.

4.2.3 Sistema de Financiamiento

La propuesta, y su correspondiente subsidio, se financiarán con un aumento presupuestario de acuerdo al porcentaje del universo de viviendas, que sea factible incorporar a esta nueva modalidad de subsidio.

Lo interesante de la propuesta es el énfasis en la asignación de recursos a la gestión para mejorar la calidad de las viviendas, puesto que si gran parte de la superficie a construir está en manos de las personas, entonces se debe traspasar el conocimiento y facilitar las herramientas para que eso sea exitoso.

Por otro lado, es necesario aprovechar los subsidios anexos al FSV, permiten complementar los fondos, valorizar los distintos temas que se pretenden abordar con la obtención de la vivienda y asignar un valor a la gestión, transparentar los costos de gestión.

4.2.4 Contexto Normativo

El Fondo Solidario de Vivienda se encuentra reglamentado a través del Decreto Supremo Nº 174 de fecha 30 de septiembre de 2005. En él se establecen los distintos requisitos y actividades a realizar por parte de quien postula a la obtención de una solución habitacional.

Considerando el enfoque planteado en la propuesta, en que se pretende establecer ciertas líneas de trabajo con las familias de manera de asegurar el vínculo de éstas con el proyecto arquitectónico, es necesario hacer algunas referencias a la regulación vigente de manera de incorporar esta nueva mirada. El centro de la propuesta se encuentra en el Plan de Habilitación Social. Se pretende que éste sea una herramienta para la organización y la gestión que puede apoyar o fortalecer la progresividad de la vivienda.

A su vez, la Resolución Nº 533 (MINVU) de 1997 fija el procedimiento para la prestación de Servicios de Asistencia Técnica de ciertos programas de vivienda (entre ellos, el Fondo Solidario de Vivienda), refiriéndose al financiamiento para la ejecución del Plan de Habilitación Social. Dicho texto legal ha sido recientemente modificado a través de la Resolución Nº 65 (MINVU) de 2006, mediante la cual se incluye un nuevo artículo sobre los Servicios de Asistencia Técnica del Programa Fondo Solidario de Vivienda, contemplándose los precios a pagar por cada una de las áreas de la Asistencia Técnica. De esta manera, el número 33 se refiere expresamente al área de Ejecución del Plan de Habilitación Social, señalando "El Serviu pagará a la EGIS por la prestación de servicios de esta área de Asistencia Técnica un precio fijo, expresado en Unidades de Fomento, según número de familias beneficiadas con el proyecto", pudiendo éste ser de 2 a 3 UF por familia. Esto constituye uno de los aspectos imprescindibles de modificar si se pretende dar algún tipo de prioridad al Plan como herramienta de habilitación de las familias en su proceso de apropiación de la vivienda. El financiamiento establecido es evidentemente insuficiente si se considera las

actividades exigidas al mismo, siendo imposible en la actualidad realizar una intervención sostenida en el tiempo ni consistente en los resultados en el proceso.

Por ellos, se propone el aumento del mismo, a través de un pago de 10UF, con el que se financie tanto el diseño como la ejecución del Plan en todas sus etapas, de acuerdo a los cumplimientos de objetivos propuestos en lo particular de cada Plan.

El Título VIII, sobre el Plan de Habilitación Social, en su artículo 21 contempla tres áreas de trabajo; autodiagnóstico, acompañamiento y vínculos de cooperación. Se propone ordenar los alcances actuales del Plan de Habilitación Social en función de un Eje Temporal, en donde se asume efectivamente la condición dinámica de la vivienda al incorporar la variable tiempo. Los conceptos de "áreas" señalados en el citado artículo debieran entenderse reemplazados por los de "etapas", de manera de reflejar la temporalidad del proceso que se realiza. Estas nuevas etapas serán cuatro; las de organización de grupo, ejecución del proyecto, habilitación de la vivienda y capitalización de patrimonio (ref. página 16), en ellas se planean ciertas actividades que tenderán a la habilitación de las familias en su proceso de habitación de la vivienda.

En este sentido, las actividades obligatorias que contempla actualmente el texto legal debieran estar en correlación directa con los contenidos mínimos de esta propuesta, de manera de considerar aquellos aspectos que parecen indispensables en el proceso de habitación de la vivienda.

Por último, la propuesta considera como un aspecto relevante la incorporación de la participación como un elemento clave para el empoderamiento de quienes participan del proceso. En este contexto, las acciones que plantea el artículo 22, a propósito de las actividades obligatorias en las que se involucra a las familias, parecen centrarse en aspectos más ligados a la información que a una participación más efectiva y vinculante durante el proceso.

Incorporar el cambio en el enfoque del proceso de habitación de la vivienda, así como el fortalecimiento del Plan de Habilitación Social con la existencia de ciertos contenidos mínimos en el texto que reglamenta el Fondo Solidario de Vivienda, parece imprescindible al momento de aspirar a que estas propuestas se traduzcan en una nueva política pública en materia de vivienda, que contribuya a una mejor relación del propietario con el entorno.

4.2.5 Estrategia de Implementación

La implementación se apoya por medio de dos ámbitos: la difusión a los actores relevantes, y la incorporación de los mínimos del plan de habilitación social al sistema de evaluación de proyectos.

Para la difusión es necesario convocar a los actores relevantes de la parte operativa de la política como gobiernos municipales, entidades organizadoras, Serviu, fundaciones, entre otros.

Para lograr la incorporación real de los contenidos mínimos del plan al sistema del banco de proyecto, se propone un sistema de puntajes que potencie a los proyectos que busquen la progresividad de la vivienda.

REFERENCIAS

- Aguirre, Carlos; "Decisiones de inversión en el sector construcción", 2006, Sin Editor, Apuntes de Curso, ECCUC.
- Arriagada, Camilo, "Satisfacción residencial en la vivienda básica Serviu: La perspectiva del Capital social", 2002, Publicación 315, Monografías y Ensayos, División Técnica de estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.
- Azqueta, Diego, "Valoración económica de Bienes Ambientales" Mc Graw Hill 2001, 1era edición en español.
- Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Presentación en CLAD, 2005.
- Hidalgo, Rodrigo; "Historia de la Vivienda Social en Chile". 2005, Editorial DIBAM, Santiago de Chile.
- Kelly, J; Male, M. "Value Management of construction projects", 2004 Blackwell Publishing Co., UK.
- Kelly, J; Male, M. "Value Management in design and construction", 1999, Spon Press, London, UK.
- Nieto, Ma de la Luz "Metodología de Evaluación de proyectos de viviendas sociales", 1999, ILPES, Serie Manuales; CEPAL, Santiago.
- Pro Urbana, "Evolución del valor de la vivienda social", 2005, Edición Digital Programa Políticas Publicas UC.
- Rodriguez, Alfredo; "Los con Techo", 2005, Sur Ediciones, Santiago de Chile.
- Romero, G. Mesías, R. "La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat". Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el desarrollo CYTED. México, DF. 2004
- SETAC "Directrices para la evaluación del ciclo de vida: código de prácticas.", 1996, Society of Environmental Toxicology and Chemistry. Pensacola, FL, Sesimbra, Portugal.