

NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



6. 2  
Distr.  
LIMITADA  
LC/L.440  
12 de enero de 1988  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

POBREZA CRITICA Y NECESIDADES  
HABITACIONALES

Síntesis de las deliberaciones del seminario sobre "Pobreza crítica y necesidades habitacionales" organizado por la CEPAL en Santiago, Chile, del 21 al 23 de octubre de 1986. Las opiniones expresadas en este documento reflejan las discusiones sostenidas en el seminario y pueden no coincidir con las de la Organización.



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. SINTESIS DE LAS DELIBERACIONES DEL SEMINARIO .....	3
1. Diseño y política habitacional .....	3
2. La construcción de vivienda y servicios .....	5
3. La gestión en el proceso habitacional .....	8
4. Financiamiento habitacional .....	10
Anexo - LISTA DE PARTICIPANTES .....	13



## INTRODUCCION

El Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar tiene como objetivo central lograr, antes de 1987, un mejoramiento de la vivienda y los asentamientos de al menos parte de los pobres, y señalar al mismo tiempo lineamientos que permitan diseñar instrumentos de acción por medio de los cuales, para el año 2000, se pueden atender en forma más completa las necesidades habitacionales de toda la población. Para lograr estos objetivos será necesario aplicar nuevas políticas, programas y proyectos de vivienda como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo económico y social. Esto requerirá en especial un eficaz programa de cooperación y apoyo a nivel nacional e internacional.

En el marco de los eventos realizados con motivo del Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar, 1987, se consideró oportuno convocar un seminario sobre la pobreza crítica y las necesidades habitacionales en América Latina y el Caribe. Dicho seminario, organizado y realizado por la Unidad Conjunta CEPAL-Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, con el auspicio del Colegio de Arquitectos de Chile y la Sociedad Chilena de Planificación, tuvo lugar en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL, entre el 21 y el 23 de octubre de 1986. Contó con la asistencia de numerosos especialistas en temas vinculados a la vivienda para los sectores más pobres de la población. (Véase la lista de participantes en el anexo.)

El seminario tuvo dos objetivos fundamentales: primero, promover un mayor acercamiento y unificación de criterios entre las entidades y profesionales que trabajan en el sector; segundo, promover la formulación de recomendaciones para la acción de los diferentes actores del proceso habitacional, considerando que la realización del seminario no es en sí misma un fin, sino una actividad más en la búsqueda de soluciones al problema habitacional de los sectores en situación de pobreza crítica.

Se trató de alcanzar el primer objetivo a través de la convocatoria de representantes de los diversos grupos que participan en el sector de la vivienda social. La distribución proporcional de ellos en los grupos de trabajo garantizó que las discusiones sobre cada uno de los temas contara con el aporte de las experiencias y puntos de vista de diferentes grupos y sectores.

Para lograr que las deliberaciones consiguieran llegar a la formulación de recomendaciones concretas para la acción, esto es, para ir más allá de los enunciados generales, se escogieron cuatro temas sobre la base de su actual importancia en relación con las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos: el diseño, la tipología y la tecnología habitacional; la

construcción de la vivienda y los servicios; la gestión del proceso habitacional, y el financiamiento habitacional.

Cada tema fue introducido por la presentación de varios estudios sobre aspectos relevantes a los mismos, vistos por representantes de algunos de los actores principales en el proceso habitacional: los académicos, las organizaciones no gubernamentales de apoyo, los empresarios, los gobiernos locales y el sector financiero. Algunos de estos estudios han sido publicados en otro documento de la CEPAL.

La presentación de los estudios en los diversos temas fue seguida, en el seminario, por deliberaciones en grupos de trabajo, cuyo contenido se resume en el capítulo I. Si bien el alcance de las conclusiones de las deliberaciones es limitado, por cuanto tanto éstas como los estudios se refieren preferentemente a la situación chilena, éstas pueden tener un valor de comparación y contraste con las experiencias en otros países de la región, y sugerir no sólo consideraciones generales sino también algunas alternativas concretas y operativas. Es necesario hacer presente que la síntesis refleja en muchos casos diversidades de opinión y de puntos de vista entre los participantes en el seminario, quienes eran representativos de diferentes disciplinas y diversos grupos de intereses. El seminario y sus resultados son un paso más en las actividades de búsqueda de soluciones al problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos. En este sentido, debe ser continuado por otras actividades que profundicen aún más en los temas y propuestas que plantea. El diálogo sostenido entre personas pertenecientes a diferentes grupos e intereses en el sector debe ser continuado y fortalecido, para su beneficio común y el de los sectores más desposeídos de la sociedad.

## I. SINTESIS DE LAS DELIBERACIONES DEL SEMINARIO

### 1. Diseño y política habitacional

a) En relación a las necesidades habitacionales de los grupos en situación de pobreza crítica, los aspectos relativos al diseño revisten particular importancia, por cuanto la optimización de la relación entre los recursos, la cantidad y la calidad de las viviendas debe desarrollarse dentro de márgenes muy estrechos.

b) El diseño de tipologías habitacionales que se proponga para los sectores en situación de pobreza crítica debe privilegiar el criterio de lograr una mayor cobertura (cantidad) de las soluciones habitacionales, teniendo en cuenta que los aspectos cualitativos de la vivienda tienen exigencias mínimas que no pueden dejar de cumplirse. A este respecto, la calidad (la búsqueda de la calidad óptima) constituye un propósito de diseño, y un derecho irrenunciable del usuario.

c) Para posibilitar el desarrollo de diseños habitacionales adecuados, es preciso introducir procesos innovadores que permitan asumir un repertorio amplio y diversificado de tipologías habitacionales determinadas por las características locales específicas. Estas últimas tienen relación tanto con las condiciones del medio ambiente y los recursos de tecnología disponibles como con las realidades sociales y culturales de los grupos a que se dirigen. A este respecto, el diseño debe orientarse a la búsqueda de la especificidad de las condiciones locales, resolviendo al mismo tiempo los requisitos de uniformidad necesarios para la optimización de costos en las tipologías propuestas, y manteniendo cierta variedad dentro de una unidad urbana.

d) Para lograr el diseño de tipologías habitacionales adecuadas, se hace necesario desarrollar formas de participación de los grupos usuarios en los procesos de generación del diseño y su ejecución, lo cual significa situar el proceso de producción del espacio residencial dentro del proceso global de construcción de la sociedad. Las limitaciones de la práctica tradicional del diseño habitacional son en gran parte la causa de la antipatía que suele observarse por parte de los usuarios hacia ciertas soluciones.

e) Se nota en repetidas oportunidades cierto rechazo de los usuarios hacia las viviendas construidas con tecnologías y materiales no tradicionales. Con el objeto de identificar fehacientemente los aspectos tecnológicos y culturales que motivan esta actitud, se considera necesario hacer una sistemática recopilación de información acerca de la conservación material en el tiempo de las soluciones habitacionales construidas con estos criterios,

así como una evaluación continua de la reacción de los usuarios ante ellas. Asimismo, el diseño e introducción de tecnologías y procesos no tradicionales deberían ser acompañados por actividades de educación e información dentro de una activa participación comunitaria.

f) Para lograr el diseño de tipologías habitacionales adecuadas dentro de un proceso participativo e innovador es preciso revisar los mecanismos institucionales, normativos y legislativos que actualmente regulan la actividad habitacional, y además evaluar los resultados a través del tiempo, con miras a mejores soluciones futuras.

g) Se considera que la denominada "vivienda progresiva" representa una de las mejores posibilidades para la vivienda e infraestructura en los sectores de menores ingresos, ya que se adecua a la forma en que estos sectores acumulan recursos o insumos para la construcción o mejoramiento de la vivienda. El diseño de tipologías habitacionales debería sistematizarse en torno a este concepto, teniendo en cuenta que debe asegurarse la calidad final desde la concepción inicial del producto habitacional, tratando de evitar que un bajo costo inicial pueda redundar en un alto costo social por la insuficiencia de las soluciones. Por estas mismas razones, se consideran aceptables soluciones del tipo "unidad básica" o "caseta sanitaria". En cambio, se perciben en la mayoría de los casos como insatisfactorias las soluciones habitacionales en altura dirigidas a los sectores en situación de pobreza crítica.

h) La implantación de políticas que incorporen el concepto de desarrollo progresivo y autoconstrucción necesita considerar acciones tanto a nivel de gobierno central —en relación al acondicionamiento básico del terreno, la infraestructura y el equipamiento social— como a nivel de gobierno local, en relación a la conformación progresiva de la vivienda y conjunto habitacional como parte orgánica de la ciudad y del propio desarrollo comunitario.

i) La autoconstrucción se presenta como una alternativa válida y no excluyente de otras modalidades de edificación de viviendas para los sectores de menores ingresos. Se encuentra en consonancia con el desarrollo progresivo y la participación comunitaria en la construcción del hábitat residencial.

j) El proceso tradicional de autoconstrucción debe tratar de superar en lo posible ciertas tendencias al uso de tecnologías de poca eficiencia, tanto social como económica, y desarrollar modalidades más racionalizadas tecnológicamente. Así, se debe tratar de modernizar el proceso de la autoconstrucción incorporando criterios como la prefabricación de elementos y la combinación de sistemas de montaje industrializados y acabados con mano de obra no especializada, apoyada por personal técnico mientras la vivienda se construye.



## 2. La construcción de vivienda y servicios

### a) Asignación de recursos habitacionales

i) La continuidad en las políticas estatales para el sector vivienda, y en especial para la vivienda social, así como el mantenimiento de un ritmo sostenido de actividad, son condiciones indispensables para estimular la convergencia de la inversión y el ahorro hacia el sector. Los efectos de las discontinuidades observadas en este respecto hacen aún más difícil que la acción pública pueda atender las necesidades de los grupos en situación de pobreza crítica.

ii) En la presente situación de las economías nacionales, las restricciones para la asignación de recursos al sector vivienda son significativamente mayores que en el pasado. Se considera, sin embargo, que a pesar de esta limitación general existe la posibilidad de efectuar cambios significativos en la reasignación de recursos desde sectores no productivos a otros más funcionales para el desarrollo económico y social.

Por otra parte, es posible adoptar otras modalidades de asignación de recursos que permitirían activar la participación popular potencial y movilizar otros recursos latentes que contribuirían a elevar el nivel de actividad del sector. Para ello sería preciso superar el carácter fragmentario de la asignación sectorial de recursos y prever la formulación de presupuestos integrales para la atención de los sectores informales; y descentralizar la asignación de recursos para posibilitar una acción más personalizada y participativa a nivel local.

iii) El criterio de asignación de recursos habitacionales debería ser prioritariamente social, y privilegiar a los sectores más pobres, en términos de recursos. Sin embargo, no es conveniente concentrar todos los recursos públicos en un solo sector: ellos deben distribuirse adecuadamente entre los diversos estratos socioeconómicos, con el objeto de estimular la actividad económica y la generación de empleos.

iv) La inversión en edificación habitacional, aun aquella orientada socialmente, tiene un papel importante en la dinamización de la economía nacional, por sus efectos sobre la actividad industrial y el estímulo al ahorro.

v) Se debe estudiar la posibilidad de alternativas intermedias (tales como el "alquiler-venta", y otras) para que los sectores de menores ingresos puedan acceder a una vivienda definitiva.

vi) Se deben establecer mecanismos para el control del uso de la tierra, con el objeto de evitar la especulación y valorización indebida de ésta. En este sentido, cabe estudiar la factibilidad de implantar mecanismos tales como los "bancos de tierra" para lograr un control más efectivo de su valor. Los gobiernos locales podrían ser una instancia en la implantación de estos mecanismos.

b) El papel del sector empresarial

i) Se considera que en general el sector empresarial no puede trabajar directamente con grupos que no tengan acceso a un subsidio habitacional. En este sentido, su acción se enmarca en programas habitacionales financiados por el sector público para los sectores de bajos ingresos.

ii) Teniendo en cuenta las limitaciones del sector empresarial para trabajar directamente con los grupos en situación de pobreza crítica, se percibe que la empresa privada también podría cumplir un papel en:

- suministrar materiales para la autoconstrucción, dentro de un sistema de normas que permitan y regulen el uso de materiales y técnicas no tradicionales;
- otorgar apoyo técnico a la autoconstrucción;
- contribuir a investigar formas de industrializar y modernizar la autoconstrucción.

iii) Se estima que las soluciones habitacionales tradicionales son buenas en general, pero de limitada cobertura, debido a la restricción de recursos financieros oficiales. Se cree necesario complementar este tipo de soluciones con otras alternativas de acción, como la autoconstrucción, a pesar que se considera difícil aplicar masivamente este último criterio.

iv) Deben establecerse en los contratos públicos del sector vivienda normas y procedimientos de control de calidad que resguarden los intereses y aspiraciones de los usuarios, y que consideren instancias de participación de éstos.

v) Existe la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y de algunas instancias del gobierno central para administrar y supervisar obras habitacionales.

c) La vivienda cooperativa

i) Algunos participantes destacaron que el cooperativismo, más allá del objetivo de obtener vivienda u otros bienes, es la formación de una organización social intermedia para mejorar integralmente en el tiempo la calidad de vida de sus asociados.

ii) Se observó que el sector cooperativo es una alternativa válida de acción y movilización de recursos para contribuir a solucionar el déficit habitacional, siempre y cuando cuente con un marco normativo adecuado que posibilite y regule su existencia, eliminando trabas que inhiban su desarrollo y fiscalizando su administración. Por lo tanto, se deben promover y dar a conocer el movimiento cooperativo y las asociaciones, cooperativas para la vivienda, tanto abiertas como cerradas, como un medio para fortalecer este sector.

iii) Algunos participantes opinaron que el sector cooperativo puede servir a los grupos de menores ingresos de la población, pero consideraron que

hay (o que podrían desarrollarse) otras formas asociativas para la vivienda que ofrezcan mayores ventajas y menores costos.

iv) Se observó que la vivienda cooperativa debe tener exigencias similares a las de la vivienda social, y no más, y que debe contar con asesoramiento técnico.

v) La autoconstrucción y la ayuda mutua fueron consideradas como posibilidades favorables para el sector cooperativo. Las cooperativas se podrían constituir no sólo con aportes monetarios, sino también en materiales, herramientas, trabajo y recursos técnicos de especialistas. La autoconstrucción promueve la acumulación y transmisión de experiencias, y alienta a los sectores de menores ingresos de los sistemas cooperativos.

vi) Se señaló que el sistema cooperativo debe superar problemas como la fijación de objetivos a largo plazo que desalientan a los asociados, y los costos, ya que el asociado debe agregar a los pagos de sus compromisos e intereses el pago de los costos administrativos del sistema.

d) La vivienda espontánea: el sector informal

i) La formación de los asentamientos urbanos precarios, que se desarrollan al margen de los marcos normativos e institucionales vigentes, es parte de un fenómeno más global de deservolvimiento de procesos informales que incluyen todos los aspectos de la vida de vastos contingentes de población en situación de pobreza. El origen de esta situación se encuentra, entre otras cosas, en la injusta distribución del ingreso y el alto costo de la tierra, lo que impide la inserción de los grupos en situación de pobreza en el espacio social urbano.

ii) La acción en materia habitacional para los grupos en situación de pobreza debe basarse en una definición más adecuada de lo que es precario, informal y marginal. Al respecto debe considerarse que se trata de intervenir en procesos informales que, si bien operan fuera de los mecanismos oficiales y de normatividad vigente, poseen su propia lógica de estructuración estrechamente ligada a la peculiaridad de la realidad socioeconómica y cultural de los diversos grupos, así como de sus expectativas como usuarios. Debe también tomarse en cuenta que la precariedad de los medios residenciales pobres no es una consecuencia necesaria de los procesos informales, y que, en condiciones favorables, dichos procesos pueden conducir a la formación de medios residenciales con calidad de vida superior a la de las soluciones formales.

iii) La acción en materia habitacional para los grupos en situación de pobreza crítica debe incluir también a la población que se desplaza entre las categorías de "allegados", habitantes de conventillos y casas de inquilinaje y otras categorías habitacionales, y que en muy pocas ocasiones logran ingresar a sistemas formales de provisión de vivienda.

iv) Debido a la gran importancia que tienen la disponibilidad y el costo de la tierra en la formación de la vivienda para los sectores de menores ingresos, se hace necesario investigar estrategias para darle a estos grupos

seguridad y acceso a la tierra por otras vías que no sea la propiedad. Igualmente, se debería evitar el tratamiento del suelo como un "bien" de mercado, en el cual la plusvalía generada sólo sea de beneficio particular.

### 3. La gestión en el proceso habitacional

#### a) El gobierno central

i) El Estado tiene una responsabilidad directa en la definición de orientaciones del proceso habitacional en materias relacionadas con el desarrollo urbano y un mejor manejo de la distribución espacial de la población.

ii) Para que una práctica de diseño habitacional adecuada para los sectores de menores ingresos alcance una dimensión acorde con la magnitud del problema, se requiere necesariamente la intervención y apoyo del Estado: esto es, una política de subsidio de la vivienda para los sectores en situación de pobreza crítica, el reconocimiento a nivel de políticas y programas de formas innovadoras de acción habitacional en los sectores populares, y la voluntad de privilegiar el desarrollo de tales formas.

iii) Sin una real política que valore positivamente la intervención de todos los actores del proceso habitacional y del desarrollo comunitario, no habrá verdadera participación. No obstante, aun en circunstancias en que esta última se encuentre restringida, hay márgenes posibles de acción y espacios que utilizar.

iv) Aun cuando el proceso participativo genera naturalmente tensiones entre los distintos intereses de los sectores, éstas deberían ser guiadas positivamente hacia el bien común, cautelando los intereses de los grupos que afrontan una pobreza crítica.

v) Considerando que el gobierno central, a través de sus correspondientes entidades sectoriales, tiene un rol protagónico y fundamental en fijar las políticas para la asignación y localización de recursos, éste debería adecuar las políticas generales a las necesidades y requerimientos locales. Este criterio se está usando actualmente en forma parcial en la asignación de recursos, pero su aplicación es aún insuficiente, y se recomienda su extensión.

vi) El gobierno central debe estimular a los gobiernos locales para que propongan planes de acción, los lleven a cabo y tomen las decisiones correspondientes sobre ellos.

vii) Los planes y programas del gobierno central deberán ser estudiados con la participación de los gobiernos locales y los diversos sectores interesados de la comunidad.

viii) El gobierno central debe implantar una real política de descentralización de las decisiones y regionalización de los recursos y las tecnologías. En cuanto a los recursos, debe velar porque la ciudad capital y

los grandes centros urbanos no acaparen los recursos de inversión en desmedro de las regiones. Con miras a la igualdad de calidad de vida en todas las zonas, deberían considerarse los costos reales derivados de la localización espacial de las distintas regiones en la asignación de subsidios y recursos. En cuanto a las decisiones, debe incrementar los presupuestos regionales, para hacer efectiva la capacidad de gestión de las regiones, y delegar en ellas reales poderes, tanto en el sector público como privado. En cuanto a las tecnologías debe considerar la diversidad de condiciones ambientales y de recursos regionales, ya sea humanos, culturales o económicos.

ix) No deben diseñarse políticas habitacionales basadas en la capacidad de ahorro de los sectores de menores ingresos, ya que en la práctica ésta no existe. Tal capacidad se da sólo en los sectores económicos de mayores ingresos; en consecuencia, los recursos necesarios deben provenir de la sociedad toda, y el gobierno central debe tomar las medidas correspondientes para su distribución.

#### b) Los gobiernos locales

i) Se notan actualmente tanto en Chile como en otros países de la región ciertas contradicciones entre la gestión del gobierno central y la de los gobiernos locales. Estos últimos no tienen en la práctica autoridad para proponer sus propias políticas de análisis, diagnóstico y acción, sobre la base de su mejor conocimiento de la realidad local.

ii) Los sistemas y mecanismos de decisión local se deben adecuar al tipo de problemas que se plantean, fomentando instancias de discusión y cooperación entre el gobierno local y la comunidad. Así, se reconoce la necesidad de establecer diferentes escalas de organización poblacional en los gobiernos locales, tales como los comités de manzana y las juntas vecinales, con miras a hacer posible una priorización de las acciones en la comunidad.

iii) El gobierno local debe promover y asegurar una participación real de las organizaciones poblacionales en la gestión y toma de decisiones locales, creando instancias para la coordinación de actividades entre la población y los elementos técnicos municipales.

iv) Debe optimizarse el tamaño (geográfico y demográfico) de las municipalidades, considerando tanto las características físicas y socioeconómicas de cada comuna, como las potencialidades de organización de la población.

v) El gobierno local debe desarrollar programas de planificación multisectorial para el desarrollo local, proponiendo objetivos y actividades priorizadas y flexibles tanto en el uso de recursos como en el tiempo. Estos programas deben coordinarse con el gobierno central.

vi) Dada la limitación de los recursos con que cuentan los gobiernos locales, debe promoverse el apoyo organizado a sus actividades por parte de organismos no gubernamentales, académicos, etc. Paralelamente, debería estudiarse la posibilidad de crear una instancia nacional de coordinación y

apoyo técnico y administrativo dirigida específicamente a los gobiernos locales y administrada por ellos.

c) La participación comunitaria

i) Para desarrollar un repertorio vasto y diversificado de formas de asociaciones populares para la vivienda, se requiere disponer de un marco normativo e institucional que las posibilite y apoye, de un modo similar al que, en algunas experiencias, existe para el sector cooperativo.

ii) Aun cuando se reconoce que la pobreza no es sólo material, sino también de capacidades, se estima que los grupos en situación de pobreza tienen recursos culturales y de creatividad que pueden potenciarse a través de un proceso educativo y participativo que recoja sus valores y experiencias.

iii) La interacción entre las organizaciones comunitarias y otros grupos no debería tener un carácter paternalista; en muchos casos la designación arbitraria de los representantes de las organizaciones de base impide una participación real y efectiva, dificultando la formulación de ideas creativas y la movilización de recursos comunales. Los agentes promotores de la participación deberían ser, en gran medida, los propios interesados, a través de su organización e identificación de objetivos para la acción.

iv) Se considera necesario crear instancias de participación horizontal entre grupos poblacionales para intercambiar experiencias y proponer y priorizar acciones.

d) Los profesionales y técnicos

i) Se observa que los profesionales y técnicos que intervienen en los procesos de formación de la vivienda y los asentamientos humanos, por su formación, no siempre perciben las posibilidades de utilizar recursos y procesos no tradicionales y desarrollar una práctica adecuada en términos de manejo de procesos participativos. Así, se plantea la necesidad de revisar los contenidos de los programas de formación profesional y técnica para adecuarlos a la situación y necesidades habitacionales presentes.

ii) Se considera necesaria la creación de instancias de apoyo técnico directo a los pobladores para el desarrollo de procesos de autogestión, así como para su participación en la formulación y desarrollo de actividades promovidas por el gobierno u otras organizaciones no gubernamentales en el sector de la vivienda y los asentamientos humanos.

#### 4. Financiamiento habitacional

a) Recursos

i) El financiamiento y la asignación de recursos a la vivienda para los grupos en situación de pobreza crítica debería tener como objetivo último el

asegurar a dichos grupos no sólo la propiedad de una vivienda, sino una calidad de vida adecuada; la vivienda por sí sola en muchos casos no asegura dicho objetivo.

ii) Se considera que, tanto en Chile como en otros países de la región los grupos en situación de pobreza crítica no pueden acceder a la vivienda a través de los actuales sistemas de financiamiento formal debido a que carecen de capacidad de ahorro formal; a que el volumen de ahorro interno a largo plazo captado por el sector financiero formal, y que podría ser dirigido a la inversión en vivienda social, es en general exiguo; y a que, dadas las presentes políticas económicas y de legislación, la vivienda como inversión no puede competir con otras oportunidades de inversión en el mercado de capitales.

iii) La actual coyuntura económica de los países de la región hace difícil prever que se produzca en el futuro un aumento sustancial de los recursos públicos asignados a programas de vivienda social. Ante esta situación, el Estado debe desarrollar políticas explícitas para mejorar en forma integral las condiciones de vida de los sectores en situación de pobreza crítica. Se debe priorizar el empleo, la alimentación y la educación para así posibilitar el aumento de la capacidad de ahorro e inversión de estos grupos. Al mismo tiempo, el Estado debe intervenir activamente creando el marco político y legislativo que permita la redistribución de los recursos nacionales, privilegiando a los sectores de menores ingresos y haciendo más eficaz el uso de los recursos que actualmente se dirigen a ellos.

iv) En el caso de Chile se debe estudiar la posibilidad de reorientar mayores recursos nacionales al sector de la vivienda social a través de:

- la reimplantación de un impuesto del 5% a las utilidades de las industrias y empresas de alta productividad;
- el posible uso de los recursos de las "Administradoras de Fondos de Pensiones" (AFP) u otras formas de ahorro o seguros a largo plazo, en programas de vivienda social;
- el establecimiento de impuestos diferenciados de acuerdo a la localización territorial y al crédito para la vivienda (tasas crecientes de acuerdo al aumento en el monto de los créditos) con el objeto de transferir hacia programas de vivienda social recursos de aquellos sectores con capacidad de acceder a viviendas de alto costo.

v) Se podrían canalizar más recursos hacia la vivienda social a través de la producción de materiales de construcción, apoyando la formación de empresas de trabajadores y usando los recursos de los programas de empleo mínimo. Los gobiernos locales podrían ser una instancia en la operación de estos mecanismos.

## b) Créditos

i) Se deben establecer sistemas y mecanismos especialmente adecuados y orientados hacia el ahorro y préstamo para la vivienda social para atender a aquellos sectores que tienen cierta capacidad de ahorro. El establecimiento de

un Banco de la Vivienda, con apoyo y garantía estatal para sus operaciones, podría ser una alternativa.

ii) Se debe estudiar la forma de implantar un sistema para captar y valorizar formas de ahorro de recursos no financieros, tales como el trabajo (mano de obra), materiales, equipos y servicios, para su incorporación a programas de vivienda social.

iii) Se deben establecer líneas de créditos de bajos montos y plazos cortos para la compra de materiales o la construcción parcial de la vivienda, para adecuarse así al irregular flujo de ingresos de los sectores de menores recursos y permitir la construcción progresiva de la vivienda en plazos largos de tiempo.

iv) Se considera necesario crear líneas de crédito para grupos u otras formas de asociación, tales como las cooperativas. Esto requiere el establecimiento de formas colectivas de ahorro y garantía crediticia.

v) Se recomienda la descentralización de las oficinas bancarias e instituciones financieras para dar servicio y apoyo más directos y eficaces a los sectores de menores ingresos.

### c) Subsidios

i) Se considera que algunas de las formas de subsidio actualmente en aplicación en Chile no llegan a los sectores más pobres de la población, pues sus beneficios se desvían hacia sectores menos necesitados. En este sentido, se recomienda tomar medidas tales como:

- establecer mecanismos de crédito no subsidiado para aquellos sectores que no estén en situación de pobreza crítica;
- establecer mecanismos para que los subsidios lleguen a los sectores de menores ingresos eliminando obstáculos para los más pobres, tales como la postulación individual y las tramitaciones dificultosas y burocráticas;
- fomentar líneas de subsidio directo a la construcción de la vivienda a través del suministro de materiales de construcción, mano de obra mediante programas de empleo mínimo, y apoyo a los programas de ayuda mutua;
- establecer subsidios para grupos colectivos u otras formas asociativas;
- establecer para el subsidio formas de ponderación y calificación que no se basen solamente en el ahorro previo, sino también en otros factores socioeconómicos de los postulantes.

ii) Las políticas de subsidio habitacional deben promover y permitir la renovación de barrios y viviendas consolidadas, pero en estado de deterioro. Lo anterior permitiría mantener y mejorar el inventario de viviendas existentes.



## Anexo

## LISTA DE PARTICIPANTES

A. Expositores

José Pablo Arellano  
Corporación de Investigaciones  
Tecnológicas para América Latina (CIEPLAN)  
Av. Colón 3494  
Tel.: 2283262  
Santiago, Chile

Víctor Basauri  
Taller Norte  
Santa Filomena 85  
Tel.: 351248  
Santiago, Chile

Oscar Bustamante  
Bustamante y Shudeck  
Av. Italia 702  
Tel.: 2229242  
Santiago, Chile

Florencio Ceballos  
Acción Vecinal y Comunitaria (AVEC)  
Catedral 1063, Of. 45  
Tel.: 6980744 - 6985666  
Santiago, Chile

José A. Guzmán Matta  
Ingeniero Civil  
Providencia 2286, Of. F  
Tel.: 2313001 - 2314343  
Santiago, Chile

Edwin Haramoto  
Universidad Central  
José J. Prieto 10001  
Tel.: 585621  
Santiago, Chile

Pablo Jordán  
Municipalidad de La Pintana  
Porto Alegre 12537  
Tel.: 581785 - 581479  
Santiago, Chile

Andrés Necochea  
Instituto de Estudios Urbanos  
Universidad Católica de Chile  
El Comendador 1916  
Tel.: 2325810 - 2322573  
Santiago, Chile

María Elena Ovalle  
Asociación de Bancos e Instituciones  
Financieras de Chile  
Agustinas 1476, Piso 10  
Tel.: 717149 - 727062  
Santiago, Chile

Eduardo San Martín  
Arquitecto  
Europa 2144  
Tel.: 2292771 (casa) - 744386  
Santiago, Chile

Eduardo Veloso  
Presidente  
Federación Nacional de Cooperativas  
de Vivienda Ltda.  
Valentín Letelier 1349, Of. 301  
Tel.: 6980166 - 6889994  
Santiago, Chile

B. Especialistas nacionales

Juan Carlos Accorsi  
Taller Norte  
Santa Filomena 85  
Santiago, Chile

Carlos Alarcón  
Dirección de Obras  
Municipalidad de Peñalolén  
Av. Oriental 6958  
Santiago, Chile

Sofía Alfaro Acevedo  
Gerente  
Cooperativa de Vivienda Los Mandarinos  
Vicuña Mackenna 1100  
Malloco, Chile

Ivonne Antoine Ibarra  
Comisión de Vivienda  
Colegio de Arquitectos de Chile  
Av. Libertador B. O'Higgins 115  
Santiago, Chile

Ricardo Armijo  
Comité Vecinal: Población Lo Hermita  
c/o Taller Norte  
Santa Filomena 85  
Santiago, Chile

Francisco J. Avendaño  
Arquitecto  
Portugal 20, Of. 800  
Santiago, Chile

Gastón Barrios L.  
Escuela de Construcción Civil  
Universidad Católica de Chile  
Av. Vicuña Mackenna 4860  
Santiago, Chile

Juan Bravo P.  
Consejero  
Cooperativa Wilhelm Koreska  
Av. Trinidad N° 547  
Santiago, Chile

Marta Campusano S.  
Arquitecto  
Luis Montaner 544-C  
Santiago, Chile

Gustavo Carrasco P.  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Chile  
Marcoleta 250  
Santiago, Chile

María Angélica Carrazana  
Municipalidad de San Ramón  
Av. Cerrillos 663  
Santiago, Chile

Juan Contreras G.  
Presidente  
Cooperativa de Vivienda Coopsagllue  
Monjitas 843, Of. 4001  
Santiago, Chile

Pamela Chiang  
Universidad Central  
José J. Prieto 10001  
Santiago, Chile

Jorge Davalos C.  
Arquitecto  
Portugal 20, Of. 800  
Santiago, Chile

Gustavo Donoso  
Departamento de Talleres Juveniles  
Fundación Missio  
Recoleta 900  
Santiago, Chile

Orlando Duhart P.  
Arquitecto  
Bretaña 1930  
Santiago, Chile

Antonio Gaete T.  
Secretaría de Planificación Comunal  
Municipalidad de Puente Alto  
José Manuel Balmaceda 265  
Santiago, Chile

Roberto Goycolea  
Director  
Centro de Desarrollo en Arquitectura y Construcción  
Universidad de Bío Bío  
Av. Callao 1202 (Casilla 5-C)  
Concepción, Chile

Elvira Guerrero B.  
Dirección de Obras  
Municipalidad de Puente Alto  
José Manuel Balmaceda 265  
Santiago, Chile

Guadalupe Jones M.  
Gerente  
Coop. de Vivienda Buses Los Placeres Valparaíso  
Blanco 518  
Valparaíso, Chile

Patricio Larraín  
Secretaría de Planificación Metropolitana  
Intendencia de la Región Metropolitana  
Moneda y Morandé, 3° piso  
Santiago, Chile

Fernando Lavanderos  
Gerente  
Departamento de Gestión Inmobiliaria  
Banco del Desarrollo  
Av. Libertador B. O'Higgins 949 (Casilla 320-V)  
Santiago, Chile

Joan Mac Donald  
Corporación de Promoción Universitaria  
Av. Miguel Claro 1460  
Santiago, Chile

Roberto Merino H.  
División de Política Habitacional  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Serrano 45, 3° piso  
Santiago, Chile

Petra Müller G.  
Directora  
Oficina de Asistencia Técnica y  
Promoción Comunitaria  
Caritas-Chile  
Erasmus Escala 1822, 2° piso  
Santiago, Chile

Eduardo Navarro O.  
Unidad de Operaciones  
División de Política Habitacional  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Serrano 45, 3° piso  
Santiago, Chile

Roberto Negrete  
Departamento de Apoyo Regional  
Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)  
Ahumada 48  
Santiago, Chile

María Susana Nicolini S.  
Arquitecto  
Los Vikingos 6349  
Santiago, Chile

María de la Luz Nieto  
División de Política Habitacional  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Serrano 45, 3° piso  
Santiago, Chile

Jorge Parraguéz D.  
Director de Obras  
Municipalidad de Conchalí  
Independencia 3499  
Santiago, Chile

María Teresa Peillard  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Chile  
Marcoleta 250  
Santiago, Chile

Raúl Pellegrín A.  
Arquitecto  
Puerto de Palos 5084  
Santiago, Chile

Julio Pérez  
Centro de Estudios de Tecnologías  
Apropiadas para América Latina  
Casilla 197-V  
Santiago, Chile

María Carolina Perry E.  
Departamento de Estudios  
Oficina de Planificación  
Nacional (ODEPLAN)  
Ahumada 48, 7° piso  
Santiago, Chile

Víctor Poblete V.  
Cooperativa de Vivienda  
Flor de Maipú  
Av. Rinconada 1266, Maipú  
Santiago, Chile

Luis Claudio Prieto C.  
Jefe  
Departamento de Planificación  
División de Política Habitacional  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Serrano 45, 3° piso  
Santiago, Chile

Aníbal Alfonso Raposo M.  
Secretaría Municipal de Planificación  
y Coordinación  
Municipalidad de La Florida  
Av. Vicuña Mackenna 7210  
Santiago, Chile

Aurelio Rivera Muñoz  
Coop. de S.S. Adriano Rossi  
Isabel la Católica, casa 33  
Santiago, Chile

Daniel Risopatrón  
Cámara Chilena de la Construcción  
Huérfanos 1052, 9º piso  
Santiago, Chile

Igor Rosenmann  
Arquitecto  
Miguel Claro 2478-A, Depto. B  
Santiago, Chile

María Angélica Ropert D.  
Departamento de Estudios  
Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)  
Ahumada 48, 7º piso  
Santiago, Chile

Gladys Rubio M.  
Socióloga  
Instituto de Estudios Urbanos  
Universidad Católica de Chile  
Los Navegantes 1919  
Santiago, Chile

Gloria Ruiz  
Grupo Habitacional Jardín Alto  
c/o EMOS  
Av. Bulnes 129  
Santiago, Chile

Luis Sánchez C.  
Presidente  
Federación de Deudores Hipotecarios de Chile  
San Antonio 65, Of. 204-A  
Santiago, Chile

Miguel Santibañez  
Coordinador-Programa Urbano  
Juventudes para el Desarrollo y la Producción (JUNDEP)  
Fañor Velasco N° 27  
Santiago, Chile

Angela Schweitzer L.  
Arquitecto  
Diego de Almagro 4926  
Santiago, Chile

Orlando Sepúlveda  
Instituto de la Vivienda  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Chile  
Marcoleta 250  
Santiago, Chile

Rubén Sepúlveda O.  
Instituto de la Vivienda  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Chile  
Marcoleta 250  
Santiago, Chile

Pedro Serrano  
Centro de Estudios de Tecnologías Apropriadas  
para América Latina  
Casilla 197-V  
Valparaíso, Chile

Clotilde Silva H.  
Presidente  
Movimiento de Mujeres Pobladoras  
c/o Acción Vecinal Comunitaria  
Catedral 1063, Of. 45  
Santiago, Chile

Gerardo Silva L.  
Conjunto Habitacional Jardín Alto  
Casilla 9526 - Correo Central  
Santiago, Chile

Vicente Sota  
Calle Palerio 8310, Lo Curro  
Santiago, Chile

Adrian Soto R.  
Arquitecto  
Esperanza 48  
Santiago, Chile

Ciro Soto C.  
Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU)  
Arturo Prat 48  
Santiago, Chile

Daniel Augusto Sunico H.  
División de Política Habitacional  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Serrano 45, 3° piso  
Santiago, Chile



Juan Sutter  
Grupo de Estudios Agro-Regionales  
Academia de Humanismo Cristiano  
Catedral 1063, Of. 60  
Santiago, Chile

Carlos Vergara D.  
UNICEF  
Isidora Goyenechea 3322  
Santiago, Chile

Eduardo Walker  
Centro de Investigación y Planificación  
del Medio Ambiente (CIPMA)  
Juan Crisóstomo Jacques 2268  
Santiago, Chile

Alejandro Witt  
Centro de Estudios de Tecnologías Apropriadas  
para América Latina  
Casilla 197-V  
Valparaíso, Chile

C. Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos

CEPAL  
Casilla 179-D  
Santiago, Chile

- Jorge Gavidia  
Oficial de Asentamientos Humanos
- Ricardo Jordán  
Jefe
- Edgar von Knebel  
Oficial de Asentamientos Humanos

