



VISION DE LOS ENCARGADOS DE VIVIENDA DE LOS MUNICIPIOS SOBRE LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL

Avances y nudos críticos en su implementación

1. PRESENTACIÓN

El OBSERVATORIO DE VIVIENDA Y CIUDAD dentro de sus líneas de trabajo ha realizado en los últimos años un seguimiento y análisis crítico sobre la trayectoria de la política habitacional y urbana en Chile, abordado como un desafío para los distintos actores que participamos de este proceso, en particular para los representantes de las comunidades y de los municipios en el nivel local. Nos propusimos entonces indagar respecto la “Nueva política habitacional” (NPH) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y conocer cómo se ha estado implementando en los territorios a partir de la percepción y evaluación que hacen de ella los actores municipales, desde el rol que les ha correspondido cumplir y su experiencia práctica.

Para ello nos dirigimos a los encargados del área de vivienda de los 54 Municipios de la RM invitándoles a responder el cuestionario “Municipios y Nueva Política Habitacional del MINVU”¹, y también realizamos, en agosto de 2008 el taller “Nueva política Habitacional: experiencia y evaluación desde los municipios”, en el cual participaron 19 encargados de vivienda.

Presentamos a continuación algunos resultados de nuestra indagación. En el punto número 2 se presentan algunos resultados de la encuesta referidos a la autoevaluación del rol y capacidades de los municipios en la gestión habitacional. En el punto 3 el cuadro que se presenta evalúa la NPH en función de sus objetivos y fue elaborado en el trabajo de taller realizado con encargados de vivienda y complementado con datos de la encuesta, y el punto número 4 finalmente sintetiza algunas observaciones que se desprenden tanto de la encuesta como del trabajo de taller. Esperamos con estos resultados aportar al debate sobre la política de vivienda en Chile.

2. ENCARGADOS DE VIVIENDA EVALÚAN PARTICIPACIÓN Y CAPACIDADES DEL MUNICIPIO EN LA NPH

Uno de los aspectos que quisimos conocer a través del cuestionario a los municipios fue el nivel de participación o el rol que los encargados de vivienda consideran que juega el municipio dentro de la NPH, como también el nivel de las capacidades que consideran tienen los municipios para cumplir con distintas funciones: la entrega de información de los programas habitacionales del MINVU, la organización de la demanda habitacional, el desarrollo de proyectos habitacionales, la contratación, ejecución e inspección de obras, la habilitación de los beneficiados durante el proceso de postulación, y la habilitación posterior a la obtención de la solución habitacional.

Frente a la pregunta ¿cómo definiría el “rol o la participación” del municipio respecto de los siguientes ámbitos de la NPH? Mientras en el cuadro se muestran en detalle los resultados por cada ámbito, la evaluación promedio resultó en que un 41% por ciento declara al municipio como “muy activo”, un 39% por ciento “medianamente activo” y un 20% por ciento “poco activo” en materias de gestión habitacional.

Cuadro N° 1

PERCEPCIÓN DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO A SU NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LA NPH

NIVEL DE PARTICIPACIÓN (% declarado)	La entrega de información	La organización de la demanda	Desarrollo de proyectos habitacionales	Contratación, ejecución e inspección de obras	Habilitación durante el proceso de postulación	Habilitación posterior a la obtención
Muy Activo	72,70	50,00	36,40	18,20	45,50	22,70
Medianamente Activo	27,30	45,5	22,70	63,60	36,40	40,90
Poco Activo	0,00	4,50	40,90	18,20	18,20	36,40

Fuente: Encuesta Municipios y Nueva Política Habitacional, Red Observatorio de Vivienda y Ciudad

¹ Los Municipios que respondieron la encuesta fueron: 1. Alhué 2. Calera de Tango 3. Cerro Navia 4. El Monte 5. Independencia 6. La Pintana 7. Melipilla 8. Providencia 9. Pudahuel 10. Quinta Normal 11. San Bernardo 12. San Joaquín. 13. Talagante. 14. San Ramón 15. Buin 16. Maipú 17. San José 18. La Cisterna 19. La Florida 20. La Reina 21. Lo Espejo 22. Pedro Aguirre Cerda.



Frente a la pregunta ¿cómo definiría las “capacidades” del municipio respecto de los siguientes ámbitos de la NPH? Mientras en el cuadro se muestran en detalle los resultados por cada ámbito, la evaluación promedio es de un 32% que declara al municipio como “muy capaz”, un 50 por ciento “medianamente capaz” y un 17,7 por ciento “poco capaz”.

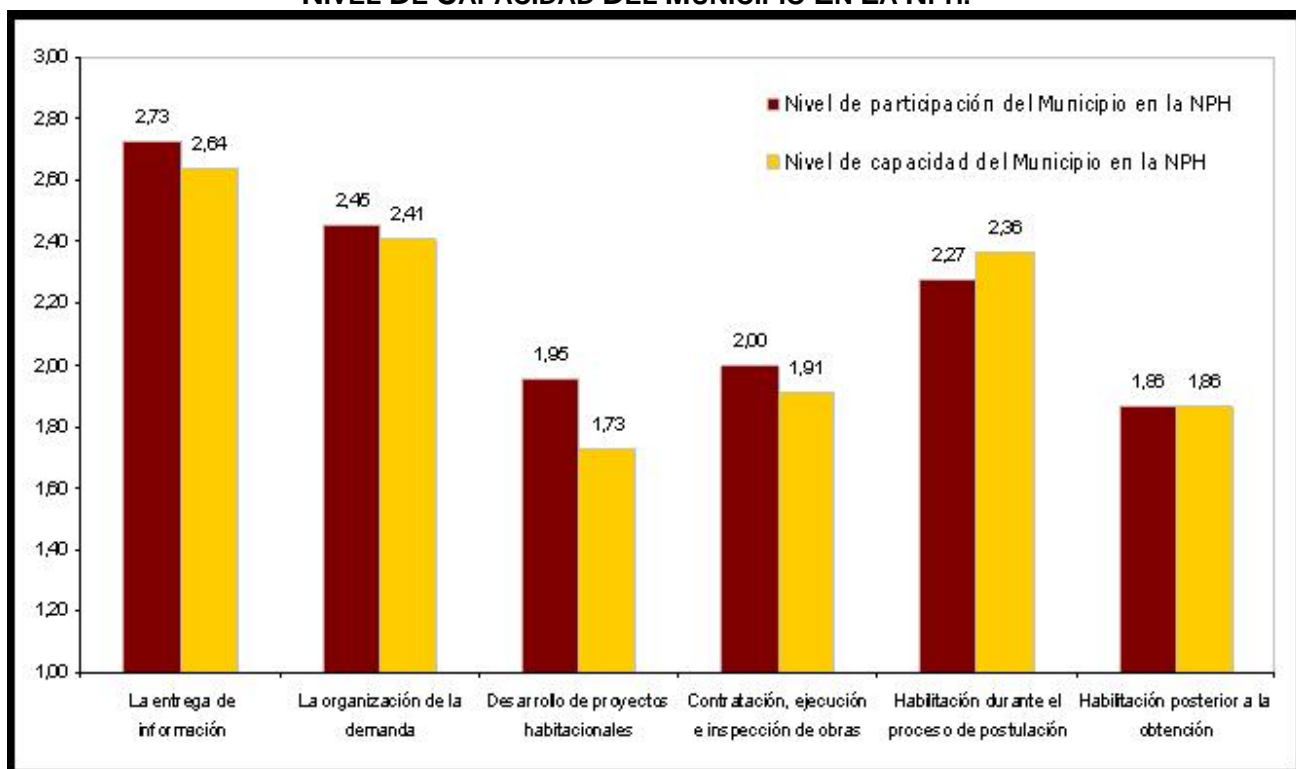
Cuadro N° 2
**PERCEPCIÓN DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO
A SU NIVEL DE CAPACIDAD EN LA NPH**

NIVEL DE CAPACIDAD (% declarado)	La entrega de información	La organización de la demanda	Desarrollo de proyectos habitacionales	Contratación, ejecución e inspección de obras	Habilitación durante el proceso de postulación	Habilitación posterior a la obtención
Muy Capaz	63,60	40,90	9,10	18,20	45,50	18,20
Medianamente Capaz	36,40	59,10	54,50	54,50	45,50	50,0
Poco Capaz	0,00	0,00	36,40	27,30	9,10	31,80

Fuente: Encuesta Municipios y Nueva Política Habitacional, Red Observatorio de Vivienda y Ciudad

Quisimos también observar los resultados comparativamente. Para realizar este ejercicio trabajamos los resultados en una escala de 1 a 3 donde los valores cercanos a uno representan un bajo nivel de participación o de capacidad y los cercanos a tres representan un alto nivel de participación o de capacidad. Los gráficos a continuación muestran primero una comparación entre participación y capacidades de los municipios de acuerdo a los distintos ámbitos del proceso de la política de vivienda. Luego, se muestra a cada municipio según los niveles de participación y capacidades, en promedio, declarados por los encargados de vivienda.

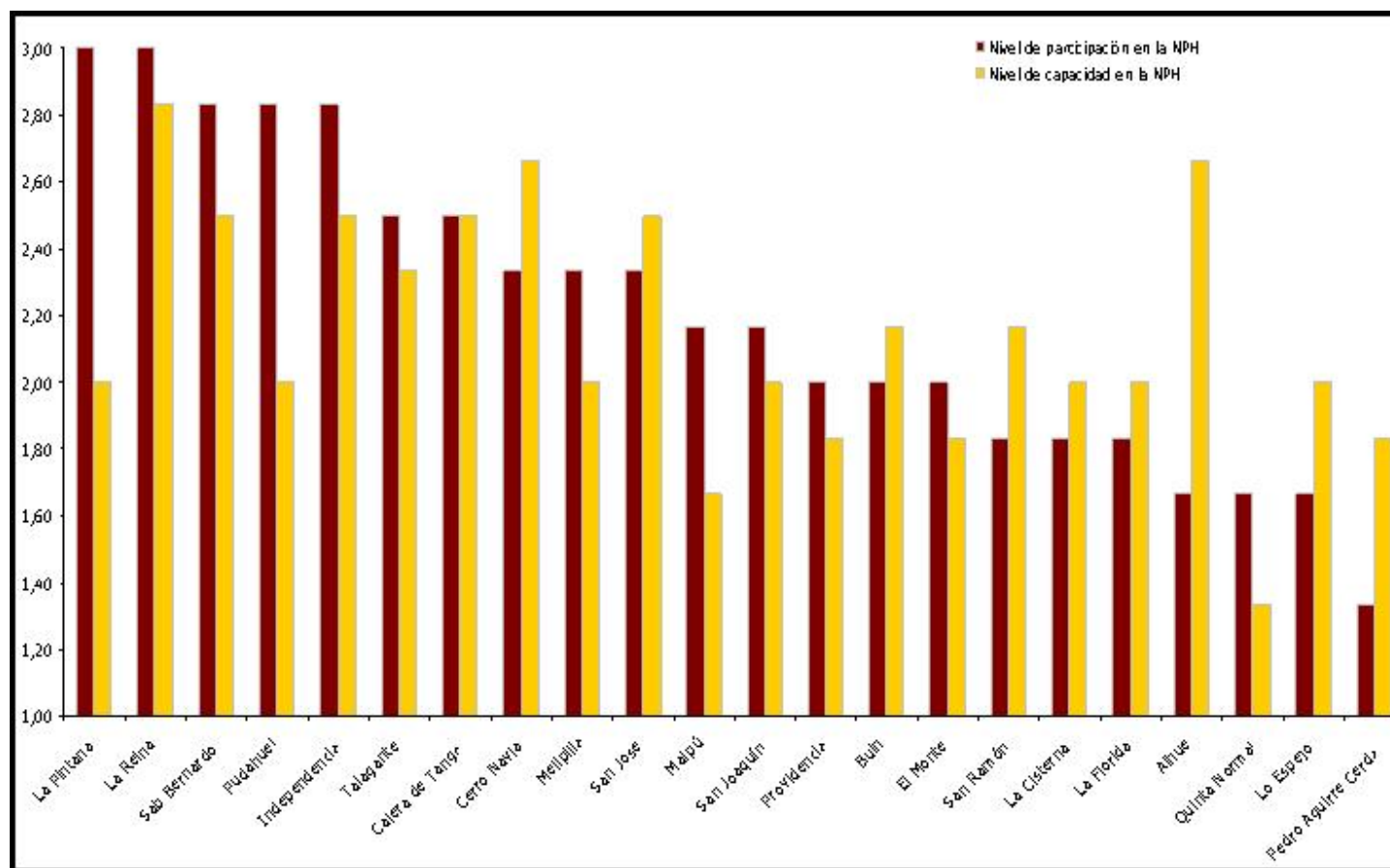
Gráfico N° 1
**NIVEL DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO V/S
NIVEL DE CAPACIDAD DEL MUNICIPIO EN LA NPH.**



Fuente: Encuesta Municipios y Nueva Política Habitacional, Red Observatorio de Vivienda y Ciudad



NIVEL DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO V/S NIVEL DE CAPACIDAD DEL MUNICIPIO EN LA NPH, POR MUNICIPIOS



Fuente: Encuesta Municipios y Nueva Política Habitacional, Red Observatorio de Vivienda y Ciudad



3. ENCARGADOS DE VIVIENDA EVALÚAN EL LOGRO DE OBJETIVOS DE LA NPH

Objetivo	AVANCES Y FORTALEZAS	LIMITACIONES Y NUDOS CRÍTICOS
Disminuir el déficit habitacional	<ul style="list-style-type: none"> Se ha avanzado en la disminución del déficit habitacional en lo que se refiere a las definiciones e instrumentos de la NPH. Un 77% cree que la NPH es más eficiente que antes en la disminución del déficit habitacional y un 23% cree que es igual que antes. El aumento del gasto desde el gobierno central se traduce en una mayor cantidad de subsidios entregados. Fue un acierto la posibilidad de reciclaje de viviendas usadas, para incentivar la movilidad habitacional Fondo Solidario de Vivienda I y II es de fácil acceso en cuanto al trabajo administrativo (sistema de postulación en línea). 	<ul style="list-style-type: none"> La mayor cantidad de subsidios entregados no se refleja en un mayor número viviendas entregadas Han subido los precios y los subsidios no alcanzan, tanto del suelo como de las viviendas La FPS no refleja adecuadamente la carencia habitacional ni tampoco la vulnerabilidad generada por condiciones socio-espaciales. Hay un déficit de capacidades técnicas de los municipios para dar respuesta a la demandas de las familias. Hay limitaciones de la planificación y los requerimientos urbanos a nivel local: terrenos no están habilitados por su localización para construir viviendas. En zonas rurales se topan con limitaciones adicionales "Nuestro pueblo es patrimonio histórico, por lo que no se pueden cambiar los caminos a cemento, por cual no se puede construir ninguna vivienda [porque exigen pavimento]". Las Egis han incursionado no solo en prácticas perversas denunciadas por los vecinos (cobros indebidos, poco apoyo, etc.) sino también en prácticas menos visibles en complicidad con constructoras en el acaparamiento de terrenos para proyectos privados. No hay apoyo a las municipalidades EGIS por parte del gobierno central, están en igualdad de condiciones que los privados en procesos de licitación. Algunas municipalidades se sienten "utilizadas" por la NPH, no co-participes. El aumento de los subsidios "ha hecho explotar la demanda" por FSV.
Mejorar la calidad y estándares de las soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> La nueva política contempla especificaciones técnicas para la construcción de la vivienda y un plan de calidad para las constructoras. Aunque en a implementación funcione con limitaciones, se ha instalado el concepto de calidad. Un 73% considera que en la experiencia de la comuna con la NPH las soluciones habitacionales son mejores que antes en términos de calidad, y un 27% considera que son iguales que antes. Un 50% declara que el aumento en los montos de los subsidios del FSV se reflejan "notablemente" en el tamaño de las viviendas que se están entregando, un 41% que se refleja solo "un poco". 	<ul style="list-style-type: none"> Las municipalidades tienen una carencia técnica para fiscalizar los criterios de calidad, principalmente en la asistencia técnica posterior a la entrega del subsidio.



Objetivo	AVANCES Y FORTALEZAS	LIMITACIONES Y NUDOS CRÍTICOS
Aumentar las soluciones en barrios que favorezcan la integración social	<ul style="list-style-type: none"> Un 27% cree que el subsidio de localización favorece “notablemente” la integración en la ciudad de familias pertenecientes a diferentes estratos socio-económicos, un 55% que lo ha favorecido “un poco” y un 18% que lo ha favorecido “nada”. En algunas comunas el subsidio de localización ha favorecido la permanencia de las familias en las comunas, que la gente no tenga que irse, la “no desintegración”. El Programa de protección del patrimonio familiar se considera un acierto en tanto la gente tiene que organizarse, lo que favorecería la integración al interior de los barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> La operatividad real que ha tenido el subsidio de localización ha sido muy baja. Esto en ausencia de regulación; se asiste al encarecimiento creciente de los terrenos y viviendas, producto de la especulación inmobiliaria en varias comunas. Se genera integración dentro de un barrio pero éste sigue estando marginado de los beneficios y servicios de la ciudad. En los programas de integración no hay mucha experiencia todavía, por ejemplo en la formación de nuevos barrios integrados.

4. OBSERVACIONES GENERALES

- Se observa una gran heterogeneidad respecto de cómo se enfrenta la gestión habitacional desde los municipios, desde su estructura y operativa: algunos poseen un departamento de vivienda, otros no; la dependencia varía entre Dideco, Dom o Secplac; hay municipios con Egis y sin Egis, hasta algunos donde no hay nadie a cargo de la cuestión habitacional.
- Por lo general no existen lineamientos claros sobre la cuestión habitacional en los municipios, como tampoco está expresado dentro de la planificación comunal, sea en el Pladeco o en los Planos Reguladores, el tema de vivienda desde la perspectiva del déficit o como problema social atingente al municipio. Algunos reducen la gestión de vivienda a “atención de público” o estrategia política de entrega de recursos (subsídios). La falta de una planificación o atención del tema de vivienda de forma integral contrasta con una alta demanda de allegados que habría aumentado considerablemente con la NPH.
- Se menciona que la NPH es básicamente igual a la anterior, “sólo que con más subsidios”, y que viene a profundizar el rol de los privados, dejando al municipio en un rol ambiguo donde pasan a competir con los privados o a suplir el trabajo que Egis privadas no realizan, como la organización de la demanda, en un rol de mediador o de “administrador de listas” (de espera).
- La evaluación que realizan los actores municipales de la NPH en general es positiva para un 90%, en términos de sus definiciones. Sin embargo en la práctica surgirían limitaciones: limitaciones técnicas de los municipios, normativas de uso de suelos, aumento precios de suelo, el déficit del rol de las Egis, el poco interés de las constructoras en construir vivienda social o para el programa de protección de patrimonio familiar.
- En tanto, a los municipios llega la presión social que la propia política de vivienda ha generado. La presión por terrenos para vivienda nueva algunos la han asumido como un conflicto político, congelando permisos o limitando personalidad jurídica a comités de vivienda, favoreciendo solo proyectos de viviendas usadas en otros casos: “ya lo decidimos no conformaremos la demanda mientras no tengamos terreno asegurado”.
- Por otro lado, se acusa que la NPH no considera los intereses locales. Al adolecerse de una planificación general de la ciudad respecto al tema de vivienda, los municipios parecieran intentar, en vez de ofrecer soluciones de vivienda a los allegados dentro de cada comuna, enviarlos en lo posible fuera de ella, sin una visión estratégica sobre la ciudad. A lo anterior se suma la ausencia en general de políticas locales de vivienda que brinden un sentido orientador a los cambios urbanos que gatilla la NPH.
- Uno de los principales nudos críticos identificados tiene que ver con el aumento de los valores de suelo y de vivienda que han generado los mismos nuevos subsidios, en un contexto de ausencia de regulación del mercado de suelo. Debido a esto, los avances anunciados por la NPH han sido limitados en relación a lo esperado: el deficitario impacto del subsidio de localización y el bajo volumen de vivienda social construidos, en relación con los subsidios entregados, se señalan como ejemplos de esta disonancia.