

ARCHIVO

VIVIENDA
Corporación de Promoción de la Democracia - Coo
Noviembre - 1993

REGISTRO

NR. 93/22309

A: 03/NOV 93

P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input checked="" type="checkbox"/>		

El sector de la construcción es un barómetro de la percepción actual y futura de la población respecto del comportamiento de la economía. El fuerte vínculo que tiene éste con la evolución de los ingresos, nos permite apreciar cuán estable se proyecta el crecimiento del país en el mediano y largo plazo.

El desempeño sectorial tiene relación directa con la evolución de la inversión privada y pública. En el primer caso, la inversión destinada a edificación con fines industriales tiene gran importancia en el total materializado por ese sector, en tanto, en el segundo caso señalado, aquella destinada a satisfacer la demanda por viviendas de parte de los sectores de ingresos medios y bajos representa un porcentaje alto de los recursos estatales destinados a la construcción. En este sentido, las siguientes líneas pretenden resumir comparativamente la acción del Gobierno en materia de vivienda.

I. Diagnóstico Previo

Uno de los anhelos más sentidos de la población lo constituye el sueño de la casa propia, sin embargo, para muchos sectores sociales este sueño está directamente relacionado con el apoyo que el Estado puede darles en materia de opciones y mecanismos de financiamiento, de los cuales se puede señalar, entre otros programas que estaban vigentes a marzo de 1990, el de Viviendas Sociales, el de Subsidio Habitacional Unificado, el de Subsidio Rural y el de Vivienda Básica.

La situación habitacional existente al momento de asumir el Gobierno del Presidente Aylwin puede ser descrita en relación a algunas cifras globales. Estas indican que cerca del 35% de la población enfrentaba condiciones de déficit cualitativo y cuantitativo en materia habitacional, unido a lo cual está el hecho de la existencia de una suerte de segregación social y urbana de los pobres, manifestado en una política de "radicación" -antes que erradicación- de la pobreza. Esto último se evidenciaba en una concentración de los pobres en los cordones periféricos de las grandes urbes, sin que ello significara una acción decidida del Estado para atacar las condiciones de fondo que originaban la situación de carestía de esas familias. A ello se sumaba el hecho que estos nuevos barrios sufrieron un paulatino deterioro de su entorno, en función

S
E
C
T
O
R
E
S

Nº
5

VIVIENDA

Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

de problemas de falta de planes y financiamiento para mejoramiento urbano, lo que disminuyó notoriamente la calidad de vida de estos sectores de la población.

Las dificultades por las que atravesaba el sistema financiero habitacional privado, representado por la existencia de importantes sectores sociales con problemas de deudas hipotecarias, así como las restricciones de financiamiento de los programas de vivienda del Estado explican la percepción existente de una "crisis" importante en este sector.

En este contexto, y sumando la situación de ingresos de los sectores sociales más postergados, los problemas de allegamiento se hicieron más evidentes. La estimación del déficit habitacional era cercana a las 800.000 viviendas (considerando solamente a aquellos potenciales demandantes, es decir con alguna capacidad de ahorro para complementar el subsidio estatal), a las cuales se les sumaban otras 330.000 que tenían problemas de calidad, eran provisorias o no estaban conectadas a los servicios básicos de agua, luz y/o alcantarillado.

Otras situaciones que describen el problema habitacional existente al asumir el actual Gobierno se relacionan con la escasa focalización del gasto público en la materia¹, la morosidad en el pago de las cuentas por servicios básicos y, no menos importante que lo anterior, las dificultades impuestas por el presupuesto heredado para el año 1990, que contemplaba una reducción del 14,4% real de los recursos públicos destinados a Vivienda.

II. Labor durante el Gobierno Democrático

Una de las primeras tareas emprendidas por la administración del Presidente Aylwin en materia social, dice relación con la necesidad de ampliar los recursos disponibles para el financiamiento del gasto social, donde Vivienda tiene un lugar destacado. En el cuadro anexo es posible apreciar cómo el monto real destinado a este sector se aumentó en un 92,2%, en el período 1989-92.

¹ Algunas cifras nos ejemplifican esto. Al año 90, el 40% más pobre de la población sólo percibía el 46% de los recursos del Programa del Subsidio Habitacional Unificado. En cuanto al Programa de Vivienda Básica, este mismo segmento recibía el 50% del gasto.

VIVIENDA
Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas
Noviembre - 1993

GASTO SOCIAL
1985-1992
(millones de pesos de 1990)

AÑO	SALUD	VIVIENDA	PREVISION	EDUCACION	OTROS	TOTAL
1985	67.867	42.120	392.159	260.044	188.845	951.035
1986	63.957	42.641	436.936	259.948	149.801	953.283
1987	64.840	50.390	425.404	242.320	121.749	904.703
1988	73.672	76.283	466.327	242.076	100.406	958.764
1989	63.096	50.341	415.558	233.500	79.075	841.570
19901/	67.463	59.844	477.987	227.806	77.720	910.820
1991	85.514	77.611	504.961	248.085	92.893	1.009.064
1992	105.600	96.732	539.669	289.951	110.418	1.142.370

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

1/ Incluye los recursos adicionados por la Reforma Tributaria.

Para el año 1994, la Ley de Presupuestos contempla una asignación total de \$ 191.714 millones para el Ministerio de la Vivienda (MINVU), cifra que resulta ser un 12,9% superior en términos reales a la presupuestada para 1993 (considerando una inflación promedio del 12% entre los años señalados).

Además de los énfasis puestos en materia de gasto social, a través del MINVU se han adoptado otra serie de medidas tendientes a mejorar la cobertura e integralidad de la política habitacional. Es así como el Programa de Gobierno contemplaba la concentración de la acción en esta materia en los sectores de extrema pobreza, especialmente en los allegados y los sectores rurales, así como en los hogares con jefatura femenina.

También en relación a los deudores habitacionales se contempló una solución que, aunque no fue generalizada, permitió aliviar la situación de un número importante de familias que enfrentaban una creciente inestabilidad en materia de tenencia de sus viviendas. La reprogramación de la cartera de los deudores habitacionales con subsidio estatal, realizada en 1990, contemplaba beneficios

VIVIENDA

Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

para más de 300 mil familias, de las cuales el 43,5% canceló su deuda y otro 36% usó diferentes mecanismos, incluidos en la reprogramación, para renegociarlas (ver cuadro siguiente). Sin embargo, otro número importante de familias mantiene deudas con el sistema financiero privado, lo que ha dificultado la implementación de alguna solución que abarque a todos los afectados, aunque vale la pena señalar que un porcentaje no estimado de estos últimos ha podido ir aliviando su situación en virtud de los mejoramientos de las remuneraciones, lo que ha permitido reducir el drama que estas familias viven, sin la necesidad de una intervención directa de la autoridad.

FAMILIAS BENEFICIARIAS DE LA REPROGRAMACION DE LAS DEUDAS HIPOTECARIAS (año 1990)

TRAMO	CARACTERISTICAS	Nº BENEFICIARIOS
TRAMO A	Deuda hasta 25 UF y operación sitio	57.000
TRAMO B	Deuda entre 25 y 100 UF	170.000
TRAMO C	Deuda entre 100 y 240 UF	78.000
TRAMO D	Deuda superior a 240 UF	19.000
TOTAL		324.000

Fuente: MIDEPLAN.

Dentro de las modificaciones introducidas a los mecanismos estatales de apoyo a los demandantes de viviendas se pueden mencionar:

(a) Programa de Vivienda Progresiva (1º y 2º etapa): Este programa, diseñado e implementado durante este Gobierno, está orientado a los sectores en extrema marginalidad -urbano y rural-. Permite una postulación individual o colectiva y se selecciona a los beneficiarios por el puntaje que acrediten.

El valor máximo de la vivienda a la que se puede acceder con este programa

VIVIENDA

Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

asciende a las 120 UF en la 1ª etapa y a 70 UF en la 2ª etapa. Los subsidios estatales que se entregan son de hasta 100 UF y 35 UF respectivamente. Contempla un ahorro inicial de 3 UF y 5 UF según la etapa a la cual se postula y existe la posibilidad de acceder a un crédito de 17 UF y 30 UF, con un período de 5 a 8 años para su cancelación.

(b) Programa de Vivienda Básica : Este programa se orienta a la atención de las necesidades de vivienda de los sectores de extrema marginalidad, tanto urbana como rural. Las modificaciones introducidas se refieren a la reducción de los límites de edad para postular, requiriéndose sólo tener más de 18 años, así como las necesidades de ahorro previo.

Además de lo señalado, se redefinió su destino discriminando positivamente a las mujeres casadas, solteras o viudas, que tengan a su cargo hijos que cumplan los requisitos para ser carga familiar. El valor de la vivienda varía desde un promedio de 215 UF a 330 UF en el caso de regiones extremas e incluye un subsidio de hasta el 75% del valor, con un máximo de 180 UF.

(c) Subsidio General Unificado: El Subsidio General Unificado se orienta a sectores de ingresos bajos y medios. En este programa se ha hecho un interesante esfuerzo de focalización en los sectores de menores ingresos, a través de modificaciones que entraron en vigencia a comienzos del actual período y otras que comenzarán a operar a partir de los llamados del próximo año. Estas consisten en la reducción de los valores máximos para las viviendas del Tramo III y la ampliación de dicho valor para el tramo de menores ingresos (Tramo I). Con esto los tramos y subsidios que regirán a partir de 1994 son:

- **Tramo I:** Viviendas de hasta 500 UF (antes eran de 400 UF). El subsidio máximo es de 140 UF.
- **Tramo II:** Viviendas desde 500 UF a 900 UF (cambia el monto inferior). El subsidio máximo es de 120 UF.
- **Tramo III:** Viviendas desde 900 UF hasta 1500 UF (antes era hasta 2000 UF). El subsidio máximo es de 100 UF.

Adicionalmente, durante este período se definió un segmento o tramo de Renovación Urbana que contemplará viviendas de hasta 2000 UF (desde 1991 y a

VIVIENDA

Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

la fecha es de hasta 1500 UF), con un subsidio máximo de 150 UF. Esto último representa un esfuerzo importante por incentivar el mejoramiento y modernización de barrios que están afectos a remodelación y que por su disponibilidad de infraestructura son susceptibles de densificarse.

(d) Subsidio Rural : Este programa, vigente desde 1986, era el único que operaba en el sector rural. Sin embargo, durante la presente administración ha sido complementado por otros de los señalados, permitiendo de esa forma que las familias de campesinos tengan más opciones que faciliten su acceso a la vivienda. Los otros programas que pueden ser utilizados por sectores rurales de escasos recursos son el de Vivienda Básica, el de Vivienda Progresiva y el de Trabajadores.

Además de la acción realizada en términos de los programas anteriormente descritos, el MINVU ha realizado un importante esfuerzo por abordar el tema del financiamiento de la vivienda a través del diseño de un instrumento que amplíe las posibilidades de acceso a sectores con ingresos medios y bajos. Esto se ha hecho a través de un mecanismo bastante innovador para el sector, contemplado en el proyecto de **Leasing Habitacional** actualmente en trámite legislativo.

Este proyecto contempla la posibilidad de que los sectores con escasas posibilidades de ahorro puedan adquirir una vivienda sobre la base de un canon de arriendo al que se le suma un cierto monto adicional para capitalización. Este adicional permite, al cabo de cierto período de tiempo, pactado con una Sociedad Inmobiliaria, que el arrendatario ejerza el derecho de compra de la vivienda al estilo tradicional del mecanismo de leasing, pudiendo ser utilizado en conjunto con los programas de subsidios que otorga el Estado.

III. Cifras Comparativas:

Con todo lo señalado la acción del Gobierno en materia de vivienda puede ser resumida en las siguientes cifras:

1990: Se entregaron 29.856 viviendas y se otorgaron 31.135 subsidios. En el Programa de Mejoramiento de Barrios se entregaron 20.014 soluciones habitacionales terminadas.

VIVIENDA

Corporación de Promoción de la Democracia - Coordinaciones de Areas Noviembre - 1993

1991: Se iniciaron alrededor de 90.000 viviendas, se entregaron 73.530 soluciones a través de los programas del MINVU, más otras 20.701 casetas sanitarias.

1992: Las viviendas terminadas sumaron 74.715 y se financió el comienzo de otras 95.000, entregándose además 19.401 casetas sanitarias.

1993: Se proyecta alcanzar a las 90.000 soluciones iniciadas, además de otras 18.000 casetas sanitarias del Programa de Mejoramiento de Barrios.

Estas cifras se comparan favorablemente con aquellas de los años ochenta, donde se inició un promedio anual de 55.000 viviendas, cuestión que ayuda a explicar la situación de allegamiento y déficit habitacional descrito anteriormente.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD
Corporación de Promoción de la Democracia - Area Social
Noviembre - 1993

I.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

Las políticas del Estado hacia la juventud no habían sido antes focalizadas a través de un espacio institucional especializado. Por lo demás, en los períodos anteriores, los jóvenes no eran destinatarios de un plan de atención global que diera cuenta de las necesidades más urgentes y especiales del sector. Probablemente no se crearon instancias de esa índole en razón de que "ser joven" no constituía una calidad tan problemática y compleja como la que se da en nuestros días.

Actualmente, las exigencias técnicas para poder insertarse en el mercado laboral, el espíritu competitivo con que hay que enfrentar los problemas, constituyen una parte de los factores que dan por resultado la necesidad de mirar a los jóvenes, ya no como una generación de paso, sino como un verdadero sector social al que le es difícil superar la etapa de dependencia de su núcleo familiar, para adquirir su cabal autonomía. Es decir, la adultez ha pasado a ser una meta un tanto lejana y, por ende, la fila de los "jóvenes" se ha engrosado, dando vida a un grupo social que requiere de una atención especializada y decisiva.

II.- CONTENIDO DE LA LEY 19.042

Con el fin de atender al problema descrito, el Gobierno del Presidente Aylwin estimó necesaria la creación de un órgano especializado que se preocupara del sector juvenil. A su turno, el Congreso Nacional, estudió y aprobó la iniciativa, dando paso a la Ley 19.042 de Febrero de 1991. Así fue como nació el Instituto Nacional de la Juventud (INJ).

El INJ es un órgano autónomo que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Planificación y Cooperación. Su función es de carácter colaborativa en lo relativo a todas las políticas preocupadas de asuntos juveniles.

La ley 19.042, junto con definir la calidad jurídica del INJ y su financiamiento, especifica en forma general y no taxativa sus funciones.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD
Corporación de Promoción de la Democracia - Area Social
Noviembre - 1993

III.- BENEFICIARIOS

Si se considera joven al tramo de población entre los 15 y 29 años, tal como lo hace la encuesta CASEN del año 1990 (un año antes que se dictara la ley en comento), podemos estimar los beneficiarios potenciales en una cifra superior a las 3.758.320 personas que viven tanto en el ámbito rural como el urbano. Lo dicho es sin perjuicio de las variaciones que haya experimentado esta cifra en los últimos tres años.

IV.- COMENTARIOS

El trabajo del INJ se ha centrado en torno al Programa de Oportunidades para los Jóvenes. Se trata de 44 programas en el ámbito del trabajo, salud, vivienda, protección, rehabilitación y recreación y uso del tiempo libre. Dentro de las líneas matrices que orientan estos programas destacamos la búsqueda de integración social de los jóvenes a la vida nacional y la participación activa y organizada de la juventud.

SUBSIDIO HABITACIONAL PARA INDIGENAS
Corporación de Promoción de la Democracia - Area Económica
Noviembre - 1993

I.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

La Ley N°17.729 no daba la posibilidad de postular al subsidio habitacional a aquellos ocupantes de hijuelas distintos al titular del Dominio, debido a que esas tierras no estaban sometidas al proceso de división, condición indispensable para poder optar a los programas habitacionales rurales.

II.- PROPOSITO Y CONTENIDO DE LA LEY N° 19.134

A objeto de superar esta situación y resolver ciertos vacíos legales que daban origen a abiertas inequidades en nuestra sociedad, el Presidente de la República envió al Congreso un Proyecto de Ley, que tras ser debatido y aprobado por este último, dio paso a la Ley N°19.134, publicada el 13 de abril de 1992.

La Ley no pretendió innovar acerca de la situación de los campesinos indígenas respecto de la propiedad de sus tierras, sino que permitir al titular de dominio de una hijuela constituir derechos reales de uso sobre porciones determinadas de ella, a favor de otros ocupantes que, sin ser parientes de él, trabajen o vivan en la hijuela.

De este modo, dichas familias podrán acceder a los programas habitacionales estatales destinados al sector rural.

III.- BENEFICIARIOS DE LA LEY

Esta Ley está focalizada principalmente en la población indígena de las regiones VIII y IX del país, con un universo potencial de beneficiarios correspondiente a aproximadamente 80.000 familias, unas 200.000 personas.

A
P
O
R
T
E
S

D
E
L

C
O
N
G
R
E
S
O

N°

32

PROTECCION Y DESARROLLO INDIGENA
Corporación de Promoción de la Democracia - Area Instituciones
Noviembre - 1993

I.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

El 21 de mayo de 1993, el Presidente de la República, en su Mensaje a la Nación, ante el Congreso Pleno, señalaba:

"En relación a la realidad, problemas y aspiraciones de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena, el país conoce la voluntad de mi gobierno de considerarlos constructivamente, sobre la base del reconocimiento de su situación particular, de la interlocución franca con sus organizaciones más representativas y del claro espíritu de buscar soluciones que concilien sus particulares intereses y aspiraciones con el bien común nacional".

II.- PROPOSITO Y CONTENIDO DE LA LEY N° 19.253

La ley N° 19.253, publicada en el Diario Oficial de 5 de octubre de 1993 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, tiene como propósito el reconocimiento, protección y desarrollo de las etnias indígenas existentes en el país.

Para ello, "El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura".¹

Con este objeto, establece la forma en que debe ser acreditada la "Calidad de Indígena"²; el reconocimiento y protección de toda discriminación de los indígenas y de su cultura³, regula qué se entiende y cómo se constituyen jurídicamente las comunidades indígenas⁴; el reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas⁵, dentro de cuya materia crea el Fondo

1. Art. 1 inc. 1ro.

2. Arts. 2 a 6.

3. Arts. 7 y 8.

4. Arts. 9. a 11.

5. Arts. 12. a 19.

PROTECCION Y DESARROLLO INDIGENA
Corporación de Promoción de la Democracia - Area Instituciones
Noviembre - 1993

para Tierras y Aguas Indígenas⁶; el Fondo de Desarrollo Indígena⁷; las Areas de Desarrollo Indígena⁸; regula especialmente el reconocimiento, respeto y protección de las culturas y educación indígenas⁹; la participación y asociaciones indígenas¹⁰; y todo lo relativo a la constitución y funcionamiento de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena¹¹, cuyo objetivo genérico consiste en : "... promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional"¹²

Por último, la Ley 19.253, establece normas especiales para los procedimientos judiciales cuando existan indígenas entre las partes litigantes, regulando la Costumbre Indígena y su aplicación en materia de justicia¹³, y la conciliación y el procedimiento en los conflictos de tierras¹⁴.

III.- BENEFICIARIOS DE LA LEY 12.253

Los beneficiarios directos de esta ley son, aquellos que "el Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile..."¹⁵, esto es: Mapuche; Aymara; Rapa Nui o Pascuenses; las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país; las comunidades Kawashkar o Alacalufe, y Yámana o Yagán de los canales australes.

6. Arts. 20. a 22.

7. Arts. 23. a 25.

8. Arts. 26. y 27.

9. Arts. 28. a 33.

10. Arts. 34. a 37.

11. Arts. 38.a 53.

12. Art. 39. inc. 1ro.

13. Art. 54.

14. Art. 55. a 59.

15. Art. 1 inc. 1ro.