

VIVIENDAS SOCIALES: REHABILITACIÓN Y GESTIÓN EFICIENTE¹

Nota Técnica

RELEVANCIA DEL TEMA

La política de vivienda de Chile ha sido pionera en adoptar un enfoque facilitador de los mercados de vivienda buscando movilizar los recursos de las familias y la capacidad productiva y de financiamiento del sector privado para resolver los problemas de vivienda. Los resultados de la política son significativos: se ha logrado reducir, en forma sostenida, el número de hogares que ocupan viviendas con problemas o que deben compartir la vivienda con otras familias. En los casi 30 años de aplicación de la política se han construido más de 1 millón de viviendas sociales, es decir, aquellas directamente contratadas por el sector público o financiadas a través de subsidios en los programas de vivienda básica y vivienda progresiva. Una proporción significativa de ellas enfrenta problemas de mantención (resultado de la mala calidad inicial y la escasa cultura de mantención), en tanto que otro porcentaje está perdiendo valor por tener un tamaño y localización que no se ajusta a las demandas de la población. Considerando que muchas de estas viviendas empiezan a presentar problemas muy temprano en su vida útil (en ocasiones menos de 5 años) se pueden estimar en cerca de 600.000 las viviendas afectadas.

Asimismo, los programas de vivienda invirtieron muy poco en el equipamiento comunitario de los barrios que formaban, dejando estas inversiones en manos de las municipalidades con financiamiento propio o a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Como resultado, los barrios de viviendas sociales se encuentran subdotadas de equipamientos comunitarios y de recreación. En las grandes ciudades, este problema es agravado por el gran tamaño de los conjuntos residenciales y la distancia a la que fueron construidos de los equipamientos existentes. Más aún, muchas de los barrios o conjuntos de viviendas no han desarrollado organizaciones comunitarias para hacerse cargo de las obligaciones condominiales.

“Los programas diseñados para promover la rehabilitación y mejoramiento de las viviendas sociales, los espacios comunes de los condominios y los espacios públicos de uso exclusivo de los propietarios de las viviendas, beneficiarían a estos últimos, al poder usar el valor acumulado en sus viviendas como recurso para mejorar su condición habitacional”

¹ Documento elaborado por Eduardo Rojas (SDS/SOC).



Esta situación tiene múltiples impactos. El deterioro de las edificaciones conduce a que los propietarios no logran un buen nivel de vida, en particular por deficiencias en las instalaciones de baños y cocinas y por falta de aislamiento térmico y sonoro. Este es un pasivo que el gobierno debe enfrentar apoyando a los beneficiarios de los programas a resolver los problemas del deterioro o mala calidad inicial de las viviendas. Aquellos hogares que quieren venderlas, para moverse a viviendas mejores, no pueden hacerlo por el deterioro, sobre todo de los espacios comunes y públicos. Esto les impide hacer líquido su principal capital, representado por la propiedad de sus viviendas. Como resultado de estos problemas, este acervo corre el riesgo de ser abandonado y, eventualmente, demolido mucho antes de cumplir su vida útil (generalmente superior a 50 años). La rehabilitación de estas viviendas permitirían, por una parte, mejorar la calidad de vida de esta población, así como su movilidad habitacional al permitir a sus propietarios actuales mudarse a viviendas de mayor tamaño o en localizaciones preferentes.

La ausencia de organizaciones de la comunidad para asumir las obligaciones condominiales tiene múltiples impactos negativos sobre la población y la conservación del acervo de viviendas. Por una parte nadie se hace cargo de la mantención de los bienes comunes de las edificaciones (escalas, techumbres, muros estructurales) y los barrios (áreas verdes, accesos, veredas). Esto conduce a su abandono y destrucción. Más aún, no se desarrolla capital social en las comunidades, contribuyendo a la sensación de aislamiento y segregación que tienen los habitantes.

PRINCIPALES DESAFÍOS

En los últimos años, el gobierno ha puesto en vigencia programas destinados a fomentar la movilidad de los hogares beneficiarios de los programas de vivienda social con medidas como la autorización para usar los subsidios de vivienda en la compra de viviendas usadas. Sin embargo, estas medidas han

sido insuficientes -por la presencia de otros obstáculos- que impiden lograr un mantenimiento adecuado del parque de viviendas sociales deterioradas. Estos incluyen desde la falta de recursos de los propietarios y la poca disponibilidad de crédito para financiar las reparaciones o mejoras hasta la mala organización de las comunidades de propietarios para gestionar, rehabilitar y mejorar los espacios comunes. Asimismo, no hay programas de asistencia técnica para que los hogares puedan identificar, contratar y supervisar las reparaciones o mejoras.

La movilidad residencial de las familias y en particular, el poder usar el valor acumulado en sus viviendas como recurso para mejorar su condición habitacional, se beneficiaría de programas especialmente diseñados para promover la rehabilitación y mejoramiento de viviendas sociales, los espacios comunes de los condominios y los espacios públicos de uso exclusivo de los propietarios de las viviendas. No existe suficiente experiencia en Chile con este tipo de programas, que requieren una cuidadosa calibración de los beneficios y de mecanismos de ejecución de base local, transparentes y efectivos.

Asimismo, se debe perfeccionar el proceso de aprobación, supervisión y recepción final de las viviendas, hoy en manos de los municipios pero entregada a los órganos públicos cuando ellos contratan la construcción de las viviendas. Este ha sido el caso de aquellas de los programas de vivienda básica.

SOLUCIONES

Para promover la rehabilitación y mejoramiento de viviendas sociales y los conjuntos residenciales donde se localizan es necesario desarrollar varias acciones interrelacionadas.

1. Promover el desarrollo del capital social de los conjuntos residenciales a través de la creación y apoyo al funcionamiento de asociaciones de propietarios. Estas organizaciones podrán hacerse cargo de la administración de los espacios y bienes comunes.

2. Alentar a estas asociaciones a ocupar los terrenos comunes de los conjuntos residenciales. En muchos casos, los espacios públicos de los condominios son usados por las comunidades pero no están bajo su control. Esto desincentiva su mantenimiento. Un programa de traspaso controlado de estos espacios a las comunidades, una vez rehabilitados, tendría múltiples impactos incluyendo: apropiación por parte de las comunidades de espacios útiles para la vida comunitaria; reducción de la incidencia de violencia por mayor control de los espacios comunes; reducción de los costos de su operación y mantención, hoy de responsabilidad municipal; mayor atractivo de las viviendas para hogares interesados en comprarlas. Para estos efectos es necesario delimitar las áreas susceptibles de ser traspasadas a las comunidades, separándolas de aquellas de uso público de la ciudad. La falta de delimitación ha sido un grave impedimento para la adecuada apropiación de estos espacios por las comunidades. En estos se puede promover y apoyar el financiamiento para equipamientos de uso comunitarios, tales como áreas de deportes, recreación y actividades comunitarias.
3. Fomentar el acceso al crédito y a asistencia técnica a los hogares y comunidades interesados en rehabilitar sus viviendas y bienes comunes condominiales. Dado que hay un componente de bien público en asegurar que las viviendas cumplan su ciclo de vida, y que los conjuntos residenciales donde se ubican estén bien mantenidos, se puede justificar alguna forma de subsidio. La existencia de un fondo concursable de subsidio a la rehabilitación de viviendas sociales puede inducir a muchas familias y comunidades a mejorar sus viviendas. La disponibilidad de estos recursos y de la asistencia técnica que los acompañan facilitaría interesar a bancos y sociedades financieras a financiar la rehabilitación de las viviendas. Entre las mejoras que se podrían apoyar destacan la rehabilitación de instalaciones de baños y cocinas, reparaciones de techos y ventanas. En viviendas en condominios, también se requiere reparar

los espacios y bienes comunes como techos, instalaciones, cajas de escaleras y pasillos. Las instituciones del gobierno de Chile relacionadas con la vivienda y el desarrollo urbano tienen amplia experiencia en el diseño y ejecución de programas de subsidio a los hogares y programas concursables.

4. Perfeccionar el proceso de recepción final de las viviendas por parte de los municipios y establecer un mecanismo confiable de certificación de calidad ya que los beneficiarios de los programas públicos y los compradores de viviendas producidas por el sector privado no pueden verificar la calidad. El Banco podría asistir en el diseño de un programa de esta naturaleza con recursos para financiar sus fases iniciales de operación y apoyo en el diseño de los subsidios y puesta en vigencia de sus mecanismos operativos.

EXPERIENCIA DEL BANCO

El Banco ha apoyado a numerosos gobiernos en el diseño y ejecución de políticas de vivienda basadas en el enfoque de facilitación de mercados. Los resultados de estas operaciones confirman las bondades del enfoque tanto en aumentar la producción de viviendas nuevas y el mejoramiento de los barrios subnormales existentes como en movilizar recursos de privados al sector. Los programas de mejoramiento de barrios son particularmente efectivos en mejorar las condiciones de vida de la población y entregar seguridad de tenencia a los beneficiarios. En muchos de estos programas, el Banco apoya la consolidación de mecanismos de ejecución que involucran la acción coordinada de más de un nivel de gobierno, en particular de organismos del gobierno central que otorgan financiamiento consesional, así como entidades del nivel local que ejecutan los programas.

El Banco puede apoyar al gobierno de Chile a analizar la conveniencia, diseñar y poner en vigencia un programa de promoción de rehabilitación de viviendas sociales. El programa apoyaría a los

hogares interesados en obtener préstamos y asistencia técnica para mejorar sus viviendas. A través de fondos concursables de forma individual o comunitaria, promovidos tanto por organizaciones no gubernamentales o municipalidades, los recursos permitirían a los hogares mejorar sus condiciones de vida y aumentar el valor de los activos inmobiliarios que poseen.

Dicho programa permitiría: asegurar que las viviendas cumplan su ciclo de vida, promover la movilidad

residencial de los hogares que quieran mejorar su situación de vivienda usando el valor acumulado en las actuales; mejorar la calidad de los condominios y espacios públicos complementarios; reducir la incidencia de patologías sociales en los conjuntos de viviendas sociales; ofrecer a hogares de bajos ingresos viviendas en comunidades consolidadas que pueden ser adquiridas con los subsidios ofrecidos por el gobierno y préstamos otorgados por bancos privados; mejorar el valor del colateral de los préstamos otorgados por los bancos. ■