

*MINISTERIO  
DE LA VIVIENDA Y URBANISMO*



Serie VII:

POLITICA HABITACIONAL Y PLANIFICACION

EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y  
URBANISMO, INSTRUMENTO DE LA  
POLITICA HABITACIONAL

7 - I - VII / Marzo, 1967

*Secretaría Técnica  
y de Coordinación*

M668 m  
3269  
BIBLIOTECA  
IREN  
★

Serie VII:

SECRETARIA TECNICA Y DE COORDINACION

POLITICA HABITACIONAL Y PLANIFICACION

Publicaciones y Documentos

Coleccion

MONOGRAFIAS Y ENAYOS

# EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO, INSTRUMENTO DE LA POLITICA HABITACIONAL

3269

7 - I - VII / Marzo, 1967

Nº 7

Publicación No 7  
SANTIAGO, CHILE  
Marzo 1967

SANTIAGO DE CHILE

1967

**SECRETARIA TECNICA Y DE COORDINACION**

Departamento

Publicaciones y Documentación

Colección:

**MONOGRAFIAS Y ENSAYOS**

Serie:

**POLITICA HABITACIONAL Y PLANIFICACION**

EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA  
Y URBANISMO.

Instrumento  
de la Política Habitacional

Publicación N.º 7  
SANTIAGO, CHILE  
Marzo, 1967

Y cuando la esposa de algún compañero político solicita la asistencia, hay que ir lejos a buscar un teléfono para pedirlo.

## EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO,

Además todavía no hemos conseguido que lleguen al campo pobre. Los casos los hacemos por subvención. Pero son modestos. Si es posible, pero estamos "Instrumento"

### de la Política Habitacional

Palabras del ingeniero Miguel Araya, presidente de la Corporación Benavente, al Senador Eduardo Frei, durante su visita a la Prefectura de la Corporación, a mediados de 1954.

# SUMARIO

Presentación	13
Prólogo	16

## PRIMERA PARTE

### EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

#### CAPITULO I

##### Organización y funciones principales

1.0 Dirección Central de Planificación y Presupuesto	18
1.1 Dirección de Finanzas	21
1.2 Dirección de Planificación Habitacional	24
1.3 Dirección de Planificación de Equipamientos Comunitarios	25
1.4 Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano	26
1.5 Secretaría Técnica y de Coordinación	28
1.6 Dirección General de Obras Urbanas	28
1.7 Dirección de Pavimentación Urbana	27
1.8 Dirección de Servicios	27
1.9 Dirección de Mantenimiento	27
1.10 Subsecretaría de la Vivienda	27
1.11 Consejo Nacional de Vivienda	27
1.12 Instituciones relacionadas con la Vivienda y Urbanismo	28
1.13 Caja Central de Ahorros	29
1.14 Corporación de Servicios Urbanos	29
1.15 Corporación de Mujeres	29
1.16 Corporación de la Vivienda	29
1.17 Empresa de Agua Potable	29

“...y cuando la esposa de algún compañero poblador necesita la ambulancia, hay que ir lejos a buscar un teléfono para pedirla.

Cuando llegó a la población: ¿entra la ambulancia?, no entra.

porque las calles son un puro barrial.

Además todavía no hemos conseguido que pongan el agua potable. Las casas las hacemos por autoconstrucción: son modestas, si se quiere, pero estamos contentos de nuestro esfuerzo”.

#### CAPITULO II

##### Contribución del Ministerio a la Acción Habitacional

2.0 La Planificación Sectorial	32
2.1 La investigación Tecnológica y la ejecución del Ministerio	32

(Palabras del operario Miguel Araya, presidente de la Cooperativa Balmaceda, al Senador Eduardo Frei, durante su visita a la Población de la Cooperativa, a mediados de 1956).

# SUMARIO

	Pág.
Presentación .....	13
Prólogo .....	15

## PRIMERA PARTE

### EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

#### CAPITULO I

##### Organización y funciones principales

1.0 Dirección General de Planificación y Presupuesto .....	23
1.1 Dirección de Finanzas .....	24
1.2 Dirección de Planificación Habitacional .....	24
1.3 Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario .....	25
1.4 Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano .....	25
2.0 Secretaría Técnica y de Coordinación .....	25
3.0 Dirección General de Obras Urbanas .....	26
3.1 Dirección de Pavimentación Urbana .....	27
3.2 Dirección de Servicios Sanitarios .....	27
3.3 Dirección de Equipamiento Comunitario .....	28
4.0 Subsecretaría de la Vivienda y Urbanismo .....	28
5.0 Consejo Nacional de la Vivienda .....	28
6.0 Instituciones relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo .....	29
6.1 Caja Central de Ahorros y Préstamos .....	30
6.2 Corporación de Servicios Habitacionales .....	30
6.3 Corporación de Mejoramiento Urbano .....	31
6.4 Corporación de la Vivienda .....	32
6.5 Empresa de Agua Potable de Santiago .....	32

#### CAPITULO II

##### Cuatro Fundamentos de la Acción Habitacional

1.0 La Planificación Sectorial .....	33
2.0 La investigación Tecnológica y económica centralizada, como herramienta ejecutiva del Ministerio .....	36

	<b>Pág.</b>
3.0 El equipamiento comunitario, su incorporación al Sector Habitacional ....	38
3.1 Teoría de la función .....	39
3.2 Coordinación a Nivel Nacional .....	40
4.0 El desarrollo urbano, un concepto indispensable para la eficacia de la labor ministerial .....	41
4.1 Desarrollo urbano nacional y local .....	42
4.2 Desarrollo metropolitano .....	43
4.3 Medios Operacionales y la acción comunal .....	44

SUMARIO  
SEGUNDA PARTE

**POLITICA HABITACIONAL**

CAPITULO I

Antecedentes .....	47
--------------------	----

CAPITULO II

**Principios de la Política de Vivienda y Urbanismo**

a. Impulso al desarrollo urbano y comunal .....	49
b. Concepto de la Vivienda .....	49
c. Concepto del Equipamiento Comunitario .....	49
d. Participación de la Comunidad .....	50
e. El problema rural y campesino .....	50
f. Carácter popular .....	51
g. Nuevos métodos de producción .....	51
h. Nuevas estructuras .....	51
i. Meta cuantitativa .....	52

CAPITULO III

**Prioridad de algunas medidas operacionales**

a. Medidas de participación popular en el Plan Habitacional .....	53
b. Producción de viviendas en función de los estratos socio-económicos y adecuación de mecanismos a la realidad habitacional del país .....	55
c. Medidas de compatibilización del Plan Habitacional con los planes de desarrollo económico y regional del país .....	58

CAPITULO II

Quinto Tratamiento de la Acción Habitacional

1.0 La Presidencia del Consejo	59
2.0 La investigación tecnológica y económica centralizada, como herramienta de ejecución del Ministerio	59

## PRESENTACION

En nuestra colección de Monografías y Ensayos, la Serie VII, incluye aquellos trabajos que se refieren al conjunto de medidas y acciones que configuran una política habitacional determinada, así como a los antecedentes que forman el criterio y establecen los lineamientos generales de la planificación. Es por ello que esta Serie lleva el título de "POLITICA HABITACIONAL Y PLANIFICACION". Y nada más apropiado entonces que iniciarla con el trabajo denominado "EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO, INSTRUMENTO DE LA POLITICA HABITACIONAL".

La necesidad de contar con un texto que expresara en forma sucinta la organización y descripción de las funciones principales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, a la vez que dejara anotadas las ideas fundamentales que se manejan para coordinar y realizar una Acción Habitacional adecuada a las necesidades actuales del país y las previstas para los próximos años (determinadas por un acelerado crecimiento demográfico y por un agudo proceso de urbanización), hicieron indispensable la redacción de un trabajo de esta naturaleza.

Además, se consideró necesario divulgar los principios que orientan las políticas de vivienda y urbanismo y señalar, al mismo tiempo, algunas medidas prioritarias.

Con ocasión de celebrarse en Santiago, en octubre de 1966, el Primer Congreso Interamericano de la Vivienda, propiciado por la FIIC (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción), organismo que agrupa a instituciones y empresas privadas de la construcción, se elaboró un documento de carácter informativo para presentarlo a dicho congreso.

La presente publicación es, por lo tanto, la segunda edición del mencionado documento.

El documento que presentamos no pretende ser un informe de la labor desarrollada, ni un análisis retrospectivo o actual de la situación deficitaria habitacional chilena, ni tampoco un enunciado de principios de carácter más o menos polémico. Por el contrario, en él se ha pretendido, simplemente, proporcionar una visión de conjunto del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en su organización y funcionalidad, sin entrar en pormenores innecesarios a los propósitos enunciados.

Departamento de  
Publicaciones y Documentación

## PROLOGO

Entonces, muchos pensaron que había llegado el momento de crear el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo como entidad rectora de toda la actividad habitacional. Este pensamiento, este deseo, era fruto de la permanente inquietud del pueblo de Chile por abordar la tarea de levantar su propio techo.

Porque hasta entonces la actividad habitacional se venía realizando por medio de una serie de entidades desvinculadas unas de otras. Así por ejemplo:

- la Corporación de la Vivienda planificaba, construía y entregaba habitaciones, todo al mismo tiempo. Esta institución formaba parte del Ministerio de Obras Públicas;
- la Caja Central de Ahorro y Préstamo dependía del Ministerio de Hacienda;
- instituciones diferentes, encargadas de las obras de urbanización o de la construcción de edificios para la comunidad, actuaban independientemente y, muchas veces, a destiempo con la construcción y habilitación de las viviendas, frustrando justos anhelos del habitante;
- las municipalidades y otros organismos operaban en el campo habitacional, a su propio entender;
- el esfuerzo privado, el de la empresa o de la propia comunidad, se estrellaba con una maquinaria administrativa heterogénea, donde a veces ocurría que unos deshacían lo que otros ya habían hecho.

En ese entonces se podían contar por lo menos 23 instituciones, dependientes a su vez de 8 ministerios que, de un modo u otro, intervenían en asuntos de vivienda, urbanización o equipamiento.

Esto sucedía a fines de 1963. Y aunque los estudios y antecedentes sobre la creación de un ministerio para la vivienda se habían venido acumulando desde tiempo atrás, las circunstancias todavía no se presentaban favorables.

Hubo que esperar hasta el 4 de noviembre del año siguiente: el Presidente Frei acababa de asumir el mando de la Nación, y en su Programa, en lugar muy destacado, se expresaba el propósito de crear, lo antes posible, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, como instrumento de la Política Habitacional de su Gobierno.

Dicha política llevaba incorporados los siguientes conceptos básicos, y que por su propio dinamismo eran una garantía de éxito para el gran esfuerzo que demandaría la creación de la nueva secretaría de Estado:

- reunir bajo un organismo rector único a las numerosas instituciones y acciones dispersas que, faltas de una coordinación adecuada, no podían rendir el máximo de sus posibilidades;
- planificar física y financieramente la Política Habitacional dentro del marco del desarrollo económico-social del país y cumplir con el principio de que la vivienda es un "bien de primera necesidad", al que tiene derecho toda familia humana. Determinar, así mismo, el orden de las prioridades zonales, la ubicación urbana o rural de la vivienda y precisar el nivel cualitativo y cuantitativo de las construcciones;
- investigar a través de un servicio especializado en estudios tecnológicos, científicos y económicos, las condiciones del mercado y los costos de construcción, el empleo de equipos, uso de materiales (normalización, tipificación y calidad) y la industrialización de procedimientos, todo ello en orden a obtener un aumento sustancial en la productividad de las actividades habitacionales;
- proyectar la construcción de viviendas en grupos habitacionales orgánicos, dotados con los servicios indispensables de utilidad pública y de las construcciones destinadas a usos educacionales, de salud y sociales, que sean de beneficio para la comunidad;
- redistribuir los recursos nacionales, con el fin de alcanzar los niveles de producción de los bienes físicos necesarios para el cumplimiento de las metas, interesando especialmente a la actividad privada, en la labor de edificación de viviendas de tipo popular;
- vigilar, orientar, coordinar y actuar en el proceso de desarrollo urbano y comunal, mediante programas conjuntos del sector público, privado y municipal, para rehabilitar, reacondicionar y conservar las áreas urbanas y metropolitanas, en concordancia con los planes de desarrollo de cada zona o región.

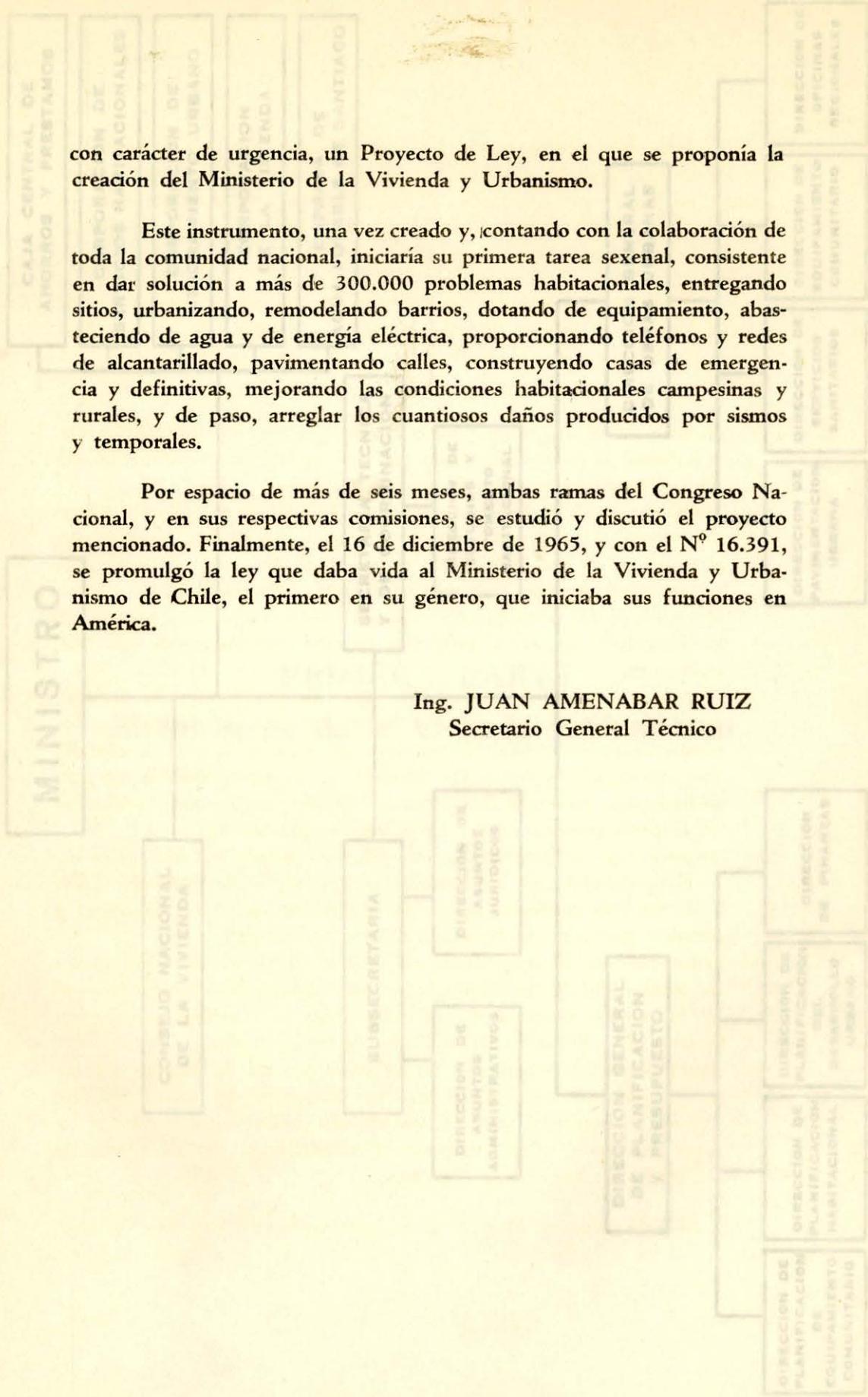
El 2 de junio de 1965, el Presidente envió al Congreso Nacional,

con carácter de urgencia, un Proyecto de Ley, en el que se proponía la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

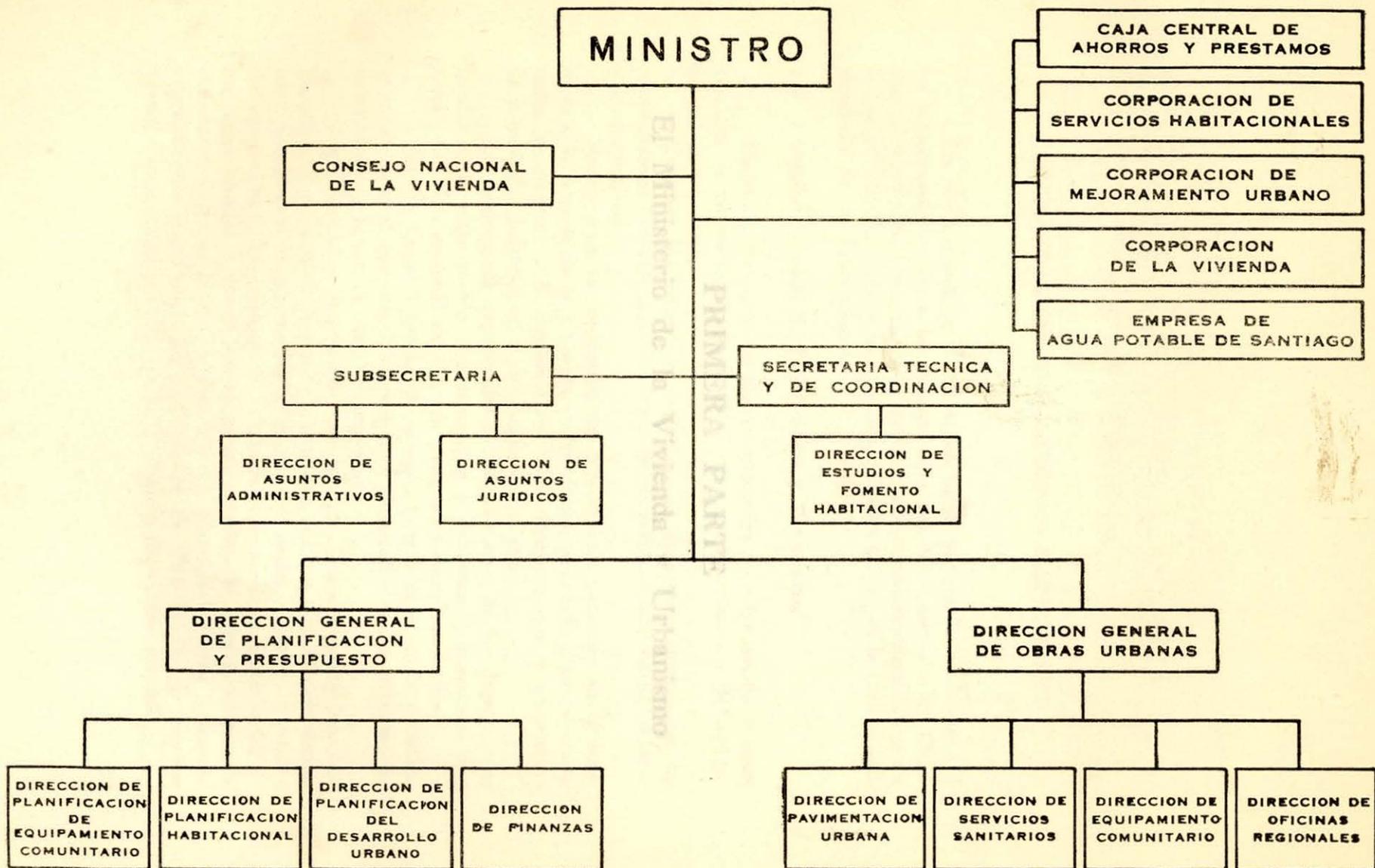
Este instrumento, una vez creado y, contando con la colaboración de toda la comunidad nacional, iniciaría su primera tarea sexenal, consistente en dar solución a más de 300.000 problemas habitacionales, entregando sitios, urbanizando, remodelando barrios, dotando de equipamiento, abasteciendo de agua y de energía eléctrica, proporcionando teléfonos y redes de alcantarillado, pavimentando calles, construyendo casas de emergencia y definitivas, mejorando las condiciones habitacionales campesinas y rurales, y de paso, arreglar los cuantiosos daños producidos por sismos y temporales.

Por espacio de más de seis meses, ambas ramas del Congreso Nacional, y en sus respectivas comisiones, se estudió y discutió el proyecto mencionado. Finalmente, el 16 de diciembre de 1965, y con el N° 16.391, se promulgó la ley que daba vida al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, el primero en su género, que iniciaba sus funciones en América.

Ing. JUAN AMENABAR RUIZ  
Secretario General Técnico



# DIAGRAMA DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO



## CAPITULO I

### ORGANIZACION Y FUNCIONES PRINCIPALES

En este Capítulo se describen, en forma sucinta, las funciones que les corresponde ejercer a las Reparticiones del Ministerio y a los Organismos relacionados con él, de acuerdo a las principales disposiciones de la Ley N° 16.391, y las de otros cuerpos legales que rigen la variada actividad del Sector Habitacional.

#### 1.0 Dirección General de Planificación y Presupuesto

Elabora y propone los planes nacionales de urbanización y construcción de viviendas, de equipamiento urbano y de equipamiento comunitario.

### PRIMERA PARTE

#### El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

Participa en la confección del presupuesto nacional, en lo referente al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, revisando y proponiendo todos los programas de inversión de las instituciones que se preocupan de la actividad habitacional y del desarrollo urbano.

Le corresponde supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre construcción y urbanización y, finalmente, evaluar el desarrollo del plan nacional de vivienda y servicios complementarios.

Párrafo aparte y destacada mención merece la labor de planificación habitacional que esta Dirección debe desarrollar en los aspectos relacionados con la vivienda rural y campesina.

Al respecto y ejercitando esta función, le corresponde formular los planes para la vivienda rural y campesina, los que incluirán, en forma muy principal, el mejoramiento ambiental del medio, es decir, el estudio del equipamiento comunitario, de la provisión de servicios domiciliarios de luz, agua potable y disposición de aguas servidas, de programas para la construcción de vías de acceso. Esta labor de planificación debe efectuarse estrechamente coordinada con la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario y la Dirección de Planificación Habitacional.

## CAPITULO I

### ORGANIZACION Y FUNCIONES PRINCIPALES

En este Capítulo se describen, en forma sucinta, las funciones que les corresponde ejercer a las Reparticiones del Ministerio y a los Organismos relacionados con él, de acuerdo a las principales disposiciones de la Ley N° 16.391, y las de otros cuerpos legales que rigen la variada actividad del Sector Habitacional.

#### 1.0 Dirección General de Planificación y Presupuesto

Elabora y propone los planes nacionales de urbanización y construcción de viviendas, de desarrollo y renovación urbanos y de equipamiento comunitario.

Coordina los planes de vivienda y de desarrollo urbano con las proposiciones formuladas por las instituciones públicas, las Municipalidades y los particulares.

Participa en la confección del presupuesto nacional, en lo referente al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, revisando y proponiendo todos los programas de inversión de las instituciones que se preocupan de la actividad habitacional y del desarrollo urbano.

Le corresponde supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre construcción y urbanización y, finalmente, evaluar el desarrollo del plan nacional de vivienda y servicios complementarios.

Párrafo aparte y destacada mención merece la labor de planificación habitacional que esta Dirección debe desarrollar en los aspectos relacionados con la vivienda rural y campesina.

Al respecto y sintetizando esta función, le corresponde formular los planes para la vivienda rural y campesina, los que incluirán, en forma muy principal, el mejoramiento ambiental del medio, es decir, el estudio del equipamiento comunitario, de la provisión de servicios domiciliarios de luz, agua potable y disposición de aguas servidas, de programas para la construcción de vías de acceso. Esta labor de planificación debe efectuarse estrechamente coordinada con la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario y la Dirección de Planificación Habitacional.

El conocimiento detallado sobre las situaciones deficitarias será uno de los criterios para el establecimiento de prioridades.

En acuerdo con la Secretaría Técnica, debe proponer medidas para la normalización de las especificaciones y los diseños relacionados con la vivienda, los servicios domiciliarios y el equipamiento comunitario de este sector.

Deberá preocuparse de extender la actividad planificadora del Ministerio hacia otras instituciones gubernamentales o privadas, interesadas en la vivienda rural y campesina, Corporación de la Reforma Agraria, Servicio Nacional de Salud, etc., para obtener en definitiva una labor coordinada y de conjunto que refleje, en sus resultados, la acción planificadora centralizada.

Esta Dirección General comprende cuatro Direcciones: de Finanzas, de Planificación Habitacional, de Planificación de Equipamiento Comunitario y de Planificación del Desarrollo Urbano.

### **1.1 Dirección de Finanzas**

Participa en la confección del presupuesto nacional correspondiente al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en lo cual asesora a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Por esta razón, conoce y aprueba los presupuestos de Capital y Corriente del propio Ministerio, así como los de sus Organismos relacionados, impartiendo las normas para su elaboración y controlando su cumplimiento.

Consulta los estudios y antecedentes económico-financieros que sean necesarios para el desempeño de sus funciones, considerando las alternativas de nuevos ingresos que puedan modificar de una u otra forma los cálculos del presupuesto.

Analiza la incidencia financiera que para el Sector pueda derivarse de la adopción de nuevas políticas nacionales sobre asuntos económicos, y mide la capacidad de ahorro por estratos y la captación probable de ellos.

Administra directamente los fondos presupuestarios asignados a las Reparticiones del Ministerio y prepara las normas presupuestarias y de balance de los Organismos relacionados con él.

Informa mensualmente a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda sobre las necesidades mensuales de fondos para la atención del Ministerio y de sus Organismos Relacionados.

### **1.2 Dirección de Planificación Habitacional**

Estudia y prepara los planes nacionales que determinan las metas, objetivos y normas sobre la construcción de viviendas.

Tiene a su cargo la aprobación, control y evaluación de los programas anuales de vivienda propuestos por las instituciones públicas y de la vivienda, las municipalidades y los particulares; programas que se ajustarán a los planes nacionales.

Supervigila el cumplimiento de las disposiciones legales que se refieren a construcciones habitacionales por parte de las direcciones de obras de las Municipalidades.

### **1.3 Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario**

Estudia, elabora y coordina los planes de Equipamiento Comunitario del país. En este mismo aspecto colabora con las Municipalidades. Además, revisa los programas de equipamiento de todos los organismos ejecutores. Su función fundamental es determinar las metas, objetivos y normas del equipamiento comunitario como plan nacional.

También le corresponde definir las normas a las que deben ceñirse los proyectos de equipamiento comunitario, urbano y rural.

### **1.4 Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano**

Corresponde a esta Dirección elaborar y proponer los planes nacionales de Desarrollo y renovación urbanos, determinando así un crecimiento armónico de las ciudades, como un sistema equilibrado.

Promueve la ejecución de Planes y Programas Comunales de Desarrollo, incluyendo los Planos Reguladores, los que deberán ser estudiados por las Municipalidades y coordinados con la política nacional de desarrollo urbano formulada por el Ministerio. Estos planes se referirán a toda el área comunal, siendo supervigilados y revisados para su aprobación por esta Dirección.

En la programación local, asesora técnicamente y proporciona información a las Municipalidades para cumplir con los objetivos indicados. A solicitud expresa y justificada, dispondrá personal especializado en comisión de servicio para establecer Oficinas de Programación Local.

Asimismo, ejecutará directamente, cuando el Supremo Gobierno lo disponga, la planificación comunal e intercomunal como parte de su acción rectora del desarrollo urbano.

## **2.0 SECRETARIA TECNICA Y DE COORDINACION**

La Secretaría Técnica es una Dirección General cuyas funciones son de carácter altamente especializado.

Le corresponde efectuar los estudios económicos, tecnológicos,

científicos y de mejoramiento de la productividad que competen al Ministerio y a los organismos relacionados con él, encomendando la ejecución de proyectos experimentales que permitan ensayar las conclusiones emanadas de dichos estudios.

Efectúa estudios críticos y elabora recomendaciones sobre mejoramiento o modificación de normas técnicas.

Controla mediante procedimientos estadísticos, normalizados y centralizados, el cumplimiento de los planes y programas fijados por el Ministerio para el Sector.

Estudia y promueve medidas y programas de fomento para la actividad habitacional en todos sus aspectos, tanto al nivel institucional como privado.

Propone la racionalización de Servicios y de procedimientos aplicados por el Ministerio y Organismos Relacionados con él.

Atiende la publicación, conservación e intercambio de informaciones y de documentos, manteniendo una biblioteca central y auspiciando exposiciones.

La coordinación y relación del Ministerio con otras Instituciones, nacionales y extranjeras, que se ocupan de estas materias, son también de su particular competencia.

La Secretaría Técnica y de Coordinación es asesora técnica del Consejo Nacional de la Vivienda, en todas las materias expuestas.

### 3.0 DIRECCION GENERAL DE OBRAS URBANAS

Corresponde a la Dirección General de Obras Urbanas realizar y ejecutar los programas de obras que han sido estudiados y señalados por la Dirección General de Planificación y Presupuesto. Esas obras se refieren especialmente a la pavimentación de calzadas y aceras en las zonas urbanas de las comunas, a las redes y servicios de agua potable y alcantarillado, y a la construcción de edificios complementarios de una comunidad habitacional.

Todas las obras mencionadas se ejecutan a través de la Dirección de Pavimentación Urbana, de la Dirección de Servicios Sanitarios y de la Dirección de Equipamiento Comunitario; direcciones que están organizadas como Servicios dependientes de la Dirección General de Obras Urbanas y cuyo campo de acción se señala más adelante en forma más detallada.

También corresponde a esta Dirección General proponer al Ministro, dentro de los planes y programas de inversión formulados por la Dirección General de Planificación y Presupuesto, los presupuestos anua-

les de los Servicios dependientes, además de administrar los fondos que se le destinen del presupuesto fiscal.

La Dirección General de Obras Urbanas tiene la dirección superior de los servicios dependientes, y le corresponde por lo tanto coordinar la acción de cada uno de ellos, procurando el cumplimiento de los planes y programas que se les hubiere trazado; ejercer una fiscalización de la labor que desarrollan; determinar el criterio general a que deben someterse en sus procedimientos técnicos y administrativos e informar al Ministro sobre la marcha general y especial de los servicios mencionados.

Gran parte de las funciones, atribuciones y procedimientos de operación propios del grupo de acción integrado en la Dirección General de Obras Urbanas, ya estaban fijados y reglamentados detalladamente en otros cuerpos legales anteriores a la Ley N° 16.391. Esta última ley entregó al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dichas funciones, atribuciones y procedimientos, antes dispersos, por corresponder indiscutiblemente al Sector Habitacional su ejercicio y aplicación.

### **3.1 Dirección de Pavimentación Urbana**

Esta Dirección atiende todo lo relacionado con el estudio, proyecto, construcción, conservación, administración y renovación de los pavimentos de calzadas y aceras situados dentro de los límites de las áreas urbanas de aquellas comunas acogidas a las disposiciones de la ley orgánica especial que las rige.

Exigirá, además, a los formadores de nuevas poblaciones que éstas estén dotadas de los pavimentos adecuados, para lo cual está facultada para revisar los estudios y proyectos correspondientes, como asimismo para controlar la ejecución de los trabajos.

### **3.2 Dirección de Servicios Sanitarios**

Le corresponde la confección, aprobación, ejecución directa o a través de contratistas, de todos los proyectos de redes de agua potable, alcantarillado, estanques de almacenamiento de agua potable, captación de aguas subterráneas y la de todas aquellas obras que complementen las mencionadas.

Además, le compete la explotación y conservación de los Servicios de agua potable y alcantarillado y el control de los servicios particulares que tienen igual finalidad.

Solamente quedan fuera del campo de acción de esta Dirección, aquellas empresas o servicios (muchas veces de propiedad municipal), que por disposición de leyes especiales vigentes, tienen un carácter autó-

nomo. Como ejemplos destacados de esta situación, cabe citar la Empresa de Agua Potable de Santiago, la Empresa Municipal de Desagües de Valparaíso y Viña del Mar. No obstante, esas empresas quedan sujetas también a la superior tuición del Ministerio.

### 3.3 DIRECCION DE EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

Esta Dirección debe proyectar y construir las siguientes obras de equipamiento: escuelas, guarderías infantiles, edificios médico-asistenciales, edificios administrativos y sociales, locales para establecimiento y terminales de movilización colectiva, pensionados universitarios y estudiantiles, recintos y campos deportivos, plazas, recintos de juegos infantiles y, en general, todas aquellas construcciones que de una u otra manera beneficien a la comunidad. Sus facultades incluyen también la reparación, conservación, explotación y administración de las construcciones enumeradas.

Algunas de las atribuciones mencionadas podrán aplicarse también a las construcciones de equipamiento comunitario que pertenezcan a particulares.

### 4.0 SUB-SECRETARIA DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

Es el Servicio que tiene a su cargo el conocimiento y atención de los asuntos jurídicos y administrativos del Ministerio.

Es de su responsabilidad centralizar y coordinar la labor administrativa del Ministerio; disponer las medidas necesarias para el cumplimiento funcional y el bienestar del personal; adoptar las resoluciones de carácter administrativo que tengan por objeto la consecución de los fines del Ministerio; estudiar en forma permanente las disposiciones legales relativas al Ministerio y atender las consultas que sobre ellas se le formulen; y en general, todos los aspectos jurídicos y administrativos que requiera el funcionamiento del Ministerio.

Forma parte de la Subsecretaría la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Asuntos Administrativos.

### 5.0 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA

Es una persona jurídica de derecho público que se desempeña como Cuerpo Asesor del Ministro en todas sus funciones relacionadas con la Vivienda.

La Ley establece para el Consejo las siguientes funciones: conocer el avance y cumplimiento de los planes nacionales del Ministerio; re-

comienda medidas conducentes a lograr el oportuno y total cumplimiento de dichos planes, así como aquellas que faciliten una mayor coordinación de las actividades relativas al Sector Habitacional.

También podrá proponer al Ministro proyectos de ordenanza, reglamentos y leyes especiales, además de nuevas disposiciones que se refieran a la vivienda, la urbanización y a la construcción en general. Entre esas disposiciones figuran también aquellas que tengan relación con las cooperativas de viviendas, industrias, y en general, instituciones relacionadas con la actividad habitacional.

El Consejo Nacional de la Vivienda es presidido por el Ministro y está compuesto, además de él, por 24 consejeros provenientes de los distintos grupos interesados en el desarrollo de las actividades del Sector. Entre ellos hay representantes institucionales, de organizaciones laborales y de la comunidad, de los colegios profesionales, del área rural y de la actividad empresarial privada.

El Consejo ha creado, para el mejor desempeño de su labor, una Comisión Técnica, una de Finanzas y una tercera para Asuntos Jurídicos y Administrativos.

## 6.0 INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

Hasta aquí se han descrito los organismos y reparticiones que forman la parte "fiscal" del Ministerio. Según sus funciones, a dichas reparticiones les corresponde una labor de "asesoría" (Consejo Nacional de la Vivienda), "ejecutiva" (Dirección General de Planificación y Presupuesto, Secretaría Técnica y de Coordinación, Subsecretaría), o "ejecutora" (Dirección General de Obras Urbanas).

Debe entenderse, para los fines del presente Documento y dentro del contexto de la acción total del Ministerio, como labor "ejecutiva" aquella que se preocupa de preparar y enunciar las políticas, traduciendo en fórmulas de decisión o planes concretos. Es propio además de esta labor ejecutiva, dar las directrices principales para lograr el cumplimiento de las decisiones y de los planes, controlando y evaluando resultados.

La labor "ejecutora" es aquella que se preocupa de hacer realidad las decisiones y los planes, por medio de programas y/o proyectos específicos, dando así cumplimiento a las metas que le han sido señaladas previamente. Más adelante se entrará en mayores detalles sobre este ciclo funcional.

Las 5 instituciones que a continuación se describen, desarrollan

labores fundamentalmente "ejecutoras" especializadas, y su estatuto legal, a diferencia de la Dirección General de Obras Urbanas (también "ejecutora"), las faculta para darse una administración descentralizada y poseer patrimonio distinto del Fisco.

Dentro de este orden de ideas se puede decir, en forma sintética, que la labor más esencial y ejecutora de la Caja Central de Ahorros y Préstamos (CCAP) es típicamente "financiera"; la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), se encarga de la distribución y asignación de viviendas financiadas con recursos estatales, la recuperación de las inversiones y la ayuda habitacional a los sectores sociales más necesitados, promoviendo su iniciativa y colaboración en la solución de sus problemas; la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) atiende el concepto básico de abastecer, en forma oportuna, de los terrenos necesarios para el desarrollo normal de los planes habitacionales; la Corporación de la Vivienda (CORVI), es fundamentalmente constructora; finalmente, la Empresa de Agua Potable de Santiago (E. A. P. S.) se preocupa de suministrar el servicio a la mayor parte del área del Gran Santiago.

## 6.1 Caja Central de Ahorros y Préstamos

Es un organismo descentralizado, integrado a la función habitacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Tiene facultades para fiscalizar, orientar y promover al sistema privado de ahorros y préstamos para la vivienda. Por ello es la institución encargada de autorizar el funcionamiento de las asociaciones de ahorro y préstamos, reglamentando y coordinando financieramente sus operaciones.

Aspectos fundamentales de la función financiera de la Caja son las operaciones de descuento de créditos hipotecarios que las Asociaciones hayan otorgado y la concesión de préstamos de financiamiento.

La Caja es, además, aseguradora de los depósitos privados existentes en las asociaciones y de los préstamos otorgados por éstas, hasta montos fijados por Ley. Este organismo, por último, toma la responsabilidad del sistema de seguros sobre todas las operaciones que se realizan.

## 6.2 Corporación de Servicios Habitacionales

Es una Empresa del Estado dependiente funcionalmente del Ministerio, a la cual corresponde desempeñar especialmente las siguientes funciones:

Adquirir, asignar y administrar propiedades en general, por cuen-

ta propia o ajena, determinando la venta y el precio para efectos de su arrendamiento o venta a particulares, preocupándose muy especialmente de la recaudación y recuperación de las inversiones realizadas de origen estatal.

Otorgar a los adquirentes o arrendatarios de viviendas, los subsidios, bonificaciones y subvenciones, primas y seguros que contemple la ley.

Conceder préstamos en dinero y especies a organizaciones, cooperativas y a particulares.

El fomento de las cooperativas de vivienda y de los sistemas de autoconstrucción mediante la elaboración de instrucciones generales y reglamentos adecuados.

Cooperar en la creación, ayudar al financiamiento y facilitar la existencia de centros de salud, jardines infantiles, guarderías, escuelas, talleres de oficios, centros de esparcimiento y recreación, cooperativas y demás organizaciones e instituciones destinadas al bienestar de la comunidad.

Educar y orientar al grupo familiar en los aspectos habitacionales y solucionar sus problemas de vivienda.

### **6.3 Corporación de Mejoramiento Urbano**

Es una Empresa del Estado, dependiente funcionalmente del Ministerio, con atribuciones adecuadas para llevar a cabo la política de terrenos, remodelación y desarrollo urbanos. Está encargada de las operaciones necesarias para abastecer de terrenos a la actividad habitacional del Sector Público, pudiendo hacerlo también para la del Sector Privado, siempre que en este caso se garantice por parte de este Sector, el cumplimiento de normas y metas generales establecidas por el Ministerio para el plan nacional de vivienda.

Posee las facultades necesarias para proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, la fijación, ampliación o reducción de los límites urbanos, y la modificación de los Planos Reguladores Comunales e Intercomunales. Puede proponer también los cambios de destinación de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Deberá colaborar y podrá asociarse con las municipalidades y con las empresas privadas en la realización de los proyectos de desarrollo y de mejoramiento urbano.

Podrá otorgar créditos para proyectos de urbanización y remodelación, supervisando su realización.

Fijará, dentro de las áreas urbanas, los límites de las zonas de mejoramiento urbano, procurando su ordenamiento y desarrollo.

#### **6.4 Corporación de la Vivienda**

Es una Empresa del Estado relacionada con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y dependiente funcionalmente de él, que está encargada específicamente de la construcción de viviendas económicas y de interés social, dentro de los planes y programas elaborados para ella por el Ministerio. Por lo tanto, sus atribuciones se refieren a la proyección, a la ejecución, a la formación, al loteo, a la urbanización, a la construcción, al equipamiento, a la reestructuración, a la remodelación y reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas en zonas y sectores urbanos o rurales.

#### **6.5 Empresa de Agua Potable de Santiago**

Es un organismo descentralizado, de carácter autónomo, que por el volumen y características de su gestión pasó a integrar la acción habitacional del Ministerio. Desde fines del siglo pasado la Municipalidad de Santiago tiene intereses de importancia en la Empresa: en la actualidad puede estimarse que el 25% de sus bienes es de propiedad de dicha Municipalidad, otro 25% es de propiedad fiscal, y el 50% restante pertenece a la propia Empresa.

En virtud de un decreto reglamentario de la Ley 16.391, la Empresa está administrada y dirigida por una Junta Directiva de cinco miembros: tres de ellos designados por el Presidente de la República, un representante de la Municipalidad de Santiago y el Ingeniero Administrador de la Empresa. Uno de los representantes del Presidente es actualmente el Director General de Obras Urbanas.

La Empresa abastece, por medio de unos 200.000 arranques, una población cercana a 1.800.000 habitantes, dentro del área comprendida en 10 comunas del Gran Santiago, incluyendo algunas ciudades cercanas, como San Bernardo, por ejemplo.

La Empresa tiene facultades para proyectar y construir sus propias obras y también para explotar comercialmente el servicio.

## CAPITULO II

### CUATRO FUNDAMENTOS DE LA ACCION HABITACIONAL

#### 1.0 LA PLANIFICACION SECTORIAL

Es oportuno hacer presente que la Planificación, como actividad técnica necesaria, es reciente en el país en cuanto a su aplicación.

La actividad planificadora en Chile ha sido situada por el actual Gobierno a diferentes niveles ejecutivos: el más alto corresponde a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), cuyo objetivo es tanto la planificación general del país, como la compatibilidad sectorial. La economía ha sido agrupada en Sectores, cada uno de los actuales debe tener su propia entidad de planificación, dependiente del Sector, pero coordinada con ODEPLAN.

La planificación concerniente al Sector Habitacional se estudia en la Dirección General de Planificación y Presupuesto (DGPP), del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, siendo el esquema funcional muy claro, en este caso, por cuanto este Ministerio fue creado precisamente como una unidad sectorial.

La tarea sectorial de planificación, tanto en el aspecto físico como financiero, debe cumplir un doble propósito básico: diseñar los planes y programas a largo plazo (5 ó más años) y los planes y programas inmediatos (1 año plazo). En esta forma su acción cubre toda la gama que va desde el **plan** al **programa** y a veces, según la importancia, se extiende hasta el **proyecto** específico. La Planificación debe, además, controlar y evaluar resultados. Es por lo tanto, una función no sólo asesora, sino que francamente **ejecutiva**.

En el Capítulo I, páginas 23 y 24, se esbozaron algunos conceptos sobre la relación operacional que existe entre los organismos **ejecutivos** y **ejecutores** del Ministerio.

Corresponde ahora agregar algunos detalles más todavía sobre la línea gruesa del proceso operacional que dichas relaciones jerárquicas implican. No se pretende, por otra parte, agotar este tema, ya que su desarrollo completo significaría un estudio separado especial.

Para simplificar las ideas, este breve análisis se referirá al proceso

cíclico originado por una línea programática cualquiera (cooperativas de vivienda, por ej.) que, en un momento dado, la Planificación ha decidido radicarla en un determinado Organismo ejecutor, por causa de exigencias de la Política Habitacional, disposiciones legales, necesidad funcional u otras.

Este proceso cíclico se denominará esquemáticamente "3P" (Planificación - Programación - Proyecto).

Aunque es un ciclo, el punto de partida resulta práctico situarlo en la Función de Planificación: allí se recibe la información sobre la demanda y se conoce la política nacional y sectorial, referente a la línea programática en cuestión.

Una vez preparado el plan específico (conciliado con el Plan General del Sector) se dimensiona un "Esquema de Programa" el que se radica en el Organismo ejecutor elegido, para ser sometido a un proceso de discusión y afinamiento.

Discusión y afinamiento se efectúan conjuntamente por los representantes de la Planificación y los del Organismo ejecutor en una pequeña entidad de alto nivel y de carácter permanente, dependiente del Organismo ejecutor.

Llamaremos a esta entidad "Oficina institucional de programación y control".

Ya en la discusión del Esquema de Programa deben aparecer los proyectos y obras específicos que configurarán las realizaciones concretas.

Aprobado el Esquema, éste quedará transformado en Programa (previas algunas consultas rápidas a Planificación sobre afinamiento de detalles que pudieren surgir), el que será enviado oficialmente a Planificación para su conocimiento.

El Programa deberá orientar el estudio y ejecución de los Proyectos y Obras: es el **Documento Base** para la labor del Organismo ejecutor.

La "Oficina institucional de programación y control" tiene además, otra función de importancia: debe conocer en cada momento el estado de situación y de avance de cada Programa, así como el de los respectivos Proyectos y Obras. Este conocimiento debe traducirse en informes periódicos enviados a la Planificación.

Y aquí se cierra el ciclo, cuando la Planificación, con los informes recibidos, compara **propósitos** con **resultados** y estudia, según esta comparación, las posibles correcciones o modificaciones que deban introducirse en cualquiera de las etapas del ciclo (en el caso concreto del Ministerio, la información producida por la labor de Planificación y Programación, debe enviarse también a la Secretaría Técnica y de Coordinación,

para su procesamiento estadístico y control comparativo referente al cumplimiento dado a los planes y programas ya establecidos).

Del proceso descrito se deduce, resumiendo, que las funciones **ejecutivas** y **ejecutoras**, a lo largo de una misma línea de acción, tienen una importante zona de empalme. Esta zona de empalme queda ubicada en el Organismo executor y es su Oficina de Programación. Allí llegan las decisiones, órdenes o Esquemas de Programa para transformarse en Programas, Proyectos y Obras. Allí se recibe la Información de Resultados, la que se envía a Planificación y al procesamiento estadístico.

El ciclo simple estudiado, se transformaría en otro mucho más complejo con "flujo alterno" permanente, cuando se está operando, (como es en la realidad), con las muy variadas líneas de acción del Sector, y aún se producirán "inducciones" y "corrientes parásitas" (usando terminología eléctrica) en algunos puntos del ciclo funcional, causadas por acciones entrecruzadas, generalmente inevitables.

Para cumplir las tareas planificadoras, siguiendo los procesamientos antes señalados, el Ministerio ha debido formar un equipo de técnicos de carácter interdisciplinario, integrado por profesionales y expertos en economía, planificación física, sociología, o en otras materias relacionadas con esta compleja función.

La responsabilidad del Ministerio en el campo de la planificación del Sector, abarca tanto la labor directa y crediticia concerniente a los organismos "ejecutores", como el conjunto de la actividad privada.

La Planificación del Ministerio ha puesto en marcha, simultáneamente, la programación de las labores institucionales y la correspondiente al desarrollo local o comunal.

En el primer caso, a las Instituciones y Organismos ejecutores dependientes del Ministerio, se les ha propuesto la creación, a un alto nivel, de pequeñas oficinas de programación y control antes mencionadas, donde se discutan y afinen, en su expresión física y financiera, los programas y el conjunto de los proyectos específicos, en concordancia con las directrices dadas por la Planificación y empleando el mecanismo de funcionamiento explicado en párrafos anteriores. En estas oficinas institucionales de programación deberá recogerse además la información sobre los resultados de la labor institucional, según cada programa y proyecto.

En el segundo caso, planificación del desarrollo local, no existen por ahora los instrumentos administrativos y legales adecuados, por lo cual se está llevando a cabo un proceso encaminado a solucionar esta situación, mediante estudios pre-inversionales de localidades y programas de capacitación de personal que permitan el establecimiento de oficinas de programación, a nivel municipal, semejantes a las descritas anteriormente.

## 2.0 LA INVESTIGACION TECNOLOGICA Y ECONOMICA CENTRALIZADA, COMO HERRAMIENTA EJECUTIVA DEL MINISTERIO

La investigación tecnológica y los estudios económicos, financieros y sociales, son el impulso generatriz para el desarrollo del mundo actual y significan uno de los pilares principales que sostienen el nivel de vida alcanzado y garantiza su incremento.

Los países en desarrollo, como el nuestro, han llegado tarde a la carrera tecnológica. Deben elaborar su progreso en medio de un clima social muy diverso al que tuvieron los países con economías hoy desarrolladas.

No obstante lo anterior, las técnicas modernas pueden ser aplicadas en cualquiera etapa del desarrollo y su consideración constituye un imperativo económico y una de las esperanzas de acelerar el progreso de nuestras débiles economías.

El progreso económico requiere de una acción acumulativa que constituya el capital inicial y permita formar los recursos hasta un nivel sobre el cual el proceso se haga continuo. He aquí uno de los puntos más graves para nuestras economías. El capital, sinónimo de esfuerzo ahorrado, sólo puede constituirse cuando el nivel de vida impuesto exige un menor consumo que el producto generado por el trabajo. Para progresar en nuestra calidad de "subdesarrollados", para acortar la distancia que nos separa de las economías maduras, debemos acelerar el incremento de nuestros ingresos a una velocidad superior al desarrollo de aquéllas, lo que sólo lograríamos destinando a capitalizar una cuota mayor que la de esas naciones, utilizando una eficiencia de la inversión, superior o al menos semejante.

Se comprende que destinar tal cuota del producto a capitalización, o resulta del todo imposible, o bien demandaría limitar nuestros niveles de vida a mínimos incompatibles con las exigencias sociales de la época.

Se desprende, en consecuencia, que si nuestra modalidad de vida nos impide una brusca reducción del nivel, resulta al menos imperioso aunar todos los medios para hacer máximo el rendimiento de las inversiones. Y esto es posible, con los procedimientos técnicos y la investigación tecnológica, cuyo resultado se traduce en mayor productividad y mejor calidad. La introducción de nuevas técnicas, nuevos sistemas, nuevas prácticas de trabajo, nuevas modalidades de administración, es en sí un proceso lento y su velocidad está condicionada a una serie de factores ambientales, como educación, tradición científica, idiosincrasia, nivel de desarrollo. Depende asimismo de la época en que se intenta su introduc-

ción como de las condiciones generales en que se desenvuelve la economía y la actividad sectorial.

De ahí que uno de los pasos más importantes y oportunos dados por nuestro país en el campo de la investigación tecnológica y en el de los estudios económicos, financieros y sociales, se produjo al crearse el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, situando estas disciplinas al alto nivel gubernamental.

Con la inauguración de las actividades del Ministerio, en diciembre de 1965, se inició en nuestro país la implantación definitiva de una línea rectora y ejecutiva que promueve, fomenta y estimula la actividad de investigación y de estudio en su relación con problemas agudos del Sector, tales como el mal aprovechamiento de los recursos y la deficiente o inadecuada calidad del producto.

Según se ha dicho, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, cuenta con dos organismos especializados de alto nivel, la Secretaría Técnica y de Coordinación y la Dirección General de Planificación y Presupuestos. Este hecho le confiere una fisonomía diferente y de vanguardia. Disponer de estas herramientas, los estudios técnicos programados y la planificación de la Política Habitacional, constituye de por sí una garantía de éxito para la tarea comprometida.

Dentro del esquema funcional del Ministerio, estos dos organismos están destinados a cumplir labores ejecutivas, ya que en ellos se preparan y formulan las políticas, en sus grandes líneas y tendencias, elaborándose allí los antecedentes para la toma de decisiones.

Toca, en cambio, a los otros grupos de trabajo del Ministerio y a los Organismos relacionados con él, ser ejecutores de dichas políticas y realizadores de las decisiones, lo que se efectúa por medio de programas concretos, cuyo desarrollo y resultados finales deben ser supervigilados, conocidos y medidos nuevamente al nivel de la Secretaría Técnica y de la Dirección de Planificación y Presupuestos.

Los estudios, informes, normas y reglamentos, provenientes de la labor de la Secretaría Técnica, son antecedentes de consulta obligatoria para las reparticiones del Ministerio y sus Organismos relacionados, quienes deben aplicar en sus programas de acción, cuando corresponda, las partes conclusivas de estos documentos.

En esta forma, con los trabajos de investigación, en coordinación íntima con las actividades de Planificación y Programación, es posible conseguir un mejor aprovechamiento del ahorro nacional para la vivienda, un mayor rendimiento en la utilización de los recursos naturales, una productividad más elevada de la mano de obra y una apreciable disminución de los gastos generales. Todos estos aspectos, evidentemente, están dirigidos a una meta fundamental, cual es la reducción, en beneficio

de los usuarios, de los costos y de los márgenes de comercialización, dentro de calidades adecuadas exigibles.

### 3.0 EL EQUIPAMIENTO COMUNITARIO, SU INCORPORACION AL SECTOR HABITACIONAL.

Hasta fines del año 1963, se consideró como "problema habitacional" aquel que atañía sólo a la vivienda, a la **casa**, como techo del grupo familiar. Por consiguiente, los aspectos cuantitativos y deficitarios de dicho problema, constituían la única base para el estudio de los diversos "planes" que se enunciaron hasta la fecha.

Faltaban en ese entonces conceptos más amplios sobre lo que representa realmente el problema habitacional, o lo que es la estructura del Sector Vivienda: se procuraba establecer disposiciones de fomento y de operación tendientes a obtener resultados masivos en la construcción de **casas**, exclusivamente.

A partir de 1964, con ocasión de planteamientos programáticos para la campaña presidencial, el concepto de Equipamiento Comunitario, como complemento indispensable del proceso habitacional, comenzó a tomar su debida importancia. Esta idea se adentró en la mayoría de los sectores de opinión, y el nuevo concepto consideró a las poblaciones, no ya "como una hilera de casas" —al decir del actual Presidente de la República— sino que como grupos habitacionales integrados a la ciudad o pueblo, con el Equipamiento de instalaciones y servicios que dan origen a áreas dignas, atractivas y autosuficientes, no marginadas física y socialmente, como había estado sucediendo hasta ese momento.

A partir de ese año, instituciones técnicas que se preocupaban, todavía dentro de conceptos tradicionales, de resolver el problema habitacional (CORVI, Fundación de Viviendas y Asistencia Social, ésta, integrada hoy a la CORHABIT, comienzan a incluir en sus proyectos de vivienda algunos de equipamiento comunitario vecinal.

Por otra parte, y como labor independiente del Sector Habitacional, cabe destacar aquí la iniciativa del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas (MOP) al crear, a comienzos de 1964, una Oficina especialmente destinada a organizar un Programa de Equipamiento Comunitario.

La finalidad de esa Oficina fue, en primer lugar, realizar una serie de proyectos-piloto, de Centros de Equipamiento Comunitario, cuyos programas fueron producto de un estudio según nuevos métodos de planificación técnica, económica y sociológica, en los que se dio preferente importancia a la situación, opinión y necesidades manifestadas por

los propios pobladores, dando cabida, además, a la posibilidad de su participación en las discusiones de los proyectos.

El año 1965 se comenzó la construcción de los cuatro primeros Centros de Equipamiento Comunitario, para las ciudades de Santiago, Viña del Mar y Concepción.

Es interesante señalar que estas funciones del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas, constituyeron un valioso antecedente para la nueva Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

### 3.1 Teoría de la Función

El concepto de "equipamiento" incluye tanto el proceso de entrega de los servicios que facilitan la actividad humana, como el conjunto de "medios físicos" necesarios para producir dichos servicios. Por **comunidad** entendemos, en este caso, el conjunto de familias (agrupaciones básicas) que, en razón de su vecindad, tienen propósitos comunes y actividades recíprocas.

De estos conceptos podemos deducir que la necesidad del Equipamiento Comunitario resulta de la existencia simultánea de tres factores: la agrupación poblacional, las actividades de los habitantes y la vecindad de éstos.

En otros términos, el Equipamiento Comunitario se relaciona con todos los aspectos demográficos: la población y sus distintas formas de agrupación, como resultante de migraciones o desplazamientos. Esta relación alcanza también a los variados aspectos del desarrollo, tales como el económico, social, físico, cultural, cívico, moral, etc.

El Equipamiento requiere de "espacios" para emplazarse, debiendo conocerse previamente estos emplazamientos, según la actividad o población que se atenderá. También requiere establecer comunicaciones y relaciones con otros servicios, medios o actividades, todo lo cual debe resolverse racionalmente a nivel nacional.

Por otra parte, vemos que los problemas de Equipamiento Comunitario deben abordarse dentro de la gran variedad de campos de acción existentes. El monto de la dotación, el radio de acción, la administración, el financiamiento, el grado de participación de la comunidad, las formas de otorgar los servicios, etc., tienen, a no dudar, características muy diferentes, según sean los sectores que se pretende atender.

Dicha variedad plantea, a su vez, tratamientos muy diversos para llegar a las soluciones adecuadas: las condiciones socio-económicas de las áreas urbanas o rurales obligan, en cada caso, a adoptar soluciones diferentes; las necesidades de servicios para poblaciones ya asentadas, aunque

muchas veces "marginales", requieren un tratamiento distinto al de aquellas que se "erradican" y pasan a constituir un nuevo núcleo residencial (en estas últimas generalmente se desconoce su comportamiento frente al proceso del cambio ambiental); la coexistencia de programas de origen público y privado plantea grandes diferencias en el tratamiento: en estos programas mixtos puede haber coincidencia en el tipo de servicios y en cambio, gran disparidad en la forma de otorgarlos.

En la acción de dotar de Equipamiento Comunitario hay que distinguir varias etapas sucesivas: a) la **Planificación**, comprende la formulación de planes y programas, dentro de normas, tipos y niveles preestablecidos, fijando plazos, metas y objetivos; b) la **Ejecución de Proyectos**, comprende el diseño y la construcción de las obras incluidas en los programas; c) la **Administración de Servicios**, comprende la operación del servicio de equipamiento; y d) la **Evaluación de Resultados**, con respecto al funcionamiento del equipamiento en cuanto a medio físico y como servicio.

Con respecto a la función de Planificación, es conveniente que ella esté a cargo de un solo organismo para asegurar la uniformidad de criterios, y obtener una fácil coordinación y control del proceso completo. En cuanto a la Ejecución de Proyectos, es posible que varios organismos tomen a su cargo la realización de las obras. Respecto a la Administración de Servicios existirán tantos organismos como servicios haya que dar a la comunidad. Por último, la función de Evaluación de Resultados debe ser tomada por el organismo de Planificación para revisar los criterios originales.

Aparte de estas funciones íntimamente relacionadas con el Equipamiento Comunitario mismo, y para el óptimo desarrollo del proceso, deben mantenerse relaciones con otras actividades habitacionales importantes, como son la planificación y dotación de viviendas y la que se preocupa del desarrollo urbano y regional.

### 3.2 Coordinación a Nivel Nacional

Para realizar todo lo anterior, dentro de las políticas generales del Gobierno en esta materia, se requiere que un organismo de alta jerarquía coordine todas esas tareas. Las planifique, programe, controle y evalúe. Un organismo que oriente, distribuya y regule; que entregue normas de acción y sus niveles de aplicación, con autoridad suficiente para imponer criterios o indicarlos a los sectores no dependientes (instituciones privadas, municipios), pero interesados en esta acción habitacional.

Se ha dicho anteriormente que el Equipamiento Comunitario es un complemento indispensable de la función habitacional. Este concepto,

unido a lo expuesto en el párrafo anterior, en cuanto a la necesidad de que el Equipamiento Comunitario debe coordinarse y planificarse a nivel nacional, y dada por otra parte la alta prioridad que el actual Gobierno concede a esta actividad, originó las iniciativas legales del Ejecutivo, respaldadas por la mayoría del Parlamento y por la opinión pública, en el sentido de radicar la acción rectora y ejecutora sobre esta materia en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Ya se mencionó en el Capítulo I de este Documento que la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario, dependiente de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, es la repartición del Ministerio encargada de cumplir la acción rectora y ejecutiva a que se hace referencia en el párrafo anterior. En ese mismo capítulo se describieron las funciones "ejecutoras" de la Dirección de Equipamiento Comunitario, dependiente de la Dirección General de Obras Urbanas.

Otras instituciones relacionadas con el Ministerio, tales como la Corporación de la Vivienda, la Corporación de Servicios Habitacionales, podrán, en determinados casos realizar directamente obras de Equipamiento Comunitario en las poblaciones nuevas, cuando las circunstancias así lo recomienden, naturalmente que dentro de las directrices impartidas por el Ministerio.

Cabe hacer una mención especial de la labor de Equipamiento que puedan desarrollar los municipios e instituciones de carácter privado. Al coordinar la acción de estas instituciones con los organismos del Ministerio puede obtenerse, evidentemente, un mejoramiento sustancial en el aprovechamiento de los recursos y un avance racional y planificado de los proyectos. La Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario ya ha dado los primeros pasos en este sentido.

#### 4.0 EL DESARROLLO URBANO, UN CONCEPTO INDISPENSABLE PARA LA EFICACIA DE LA LABOR MINISTERIAL.

Al crearse el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, se tuvo presente la necesidad de relacionar íntimamente las funciones de Desarrollo Urbano (\*) y de producción de habitaciones, por cuanto, dentro de la ideología del programa del presente Gobierno, resultaba imposible concebir la vi-

(\*) El concepto de Desarrollo Urbano se define aquí como el proceso de formación y evolución de las estructuras sociales y económicas de las ciudades, el cual se expresa físicamente en el uso del suelo urbano, en las estructuras construidas y en las comunicaciones que se establecen entre ellas. El proceso de Desarrollo Urbano se manifiesta tanto singularmente en cada ciudad o aglomeración urbana, como pluralmente en el conjunto de ellas, dentro de un territorio, formando sistemas urbanos que se desarrollan en forma simultánea e interdependiente.

vienda como una necesidad separada del resto de los instrumentos de vida humana, especialmente de aquellos que contribuyen al fortalecimiento de la vida comunitaria.

Técnicamente resulta clara la dependencia que tiene el desarrollo de las ciudades con respecto a las decisiones comprometidas por los programas habitacionales. Las dificultades que afrontan los sistemas de transporte, el equipamiento comercial e institucional, e incluso las estructuras sociales y económicas de la población, son producidas en parte, por las inadecuadas instalaciones de las zonas residenciales.

Nada se sacaría con preparar programas de fomento industrial, de mejoramiento de redes de alcantarillado, agua potable y luz, desarrollo de las comunicaciones y el transporte, y proveer de otras facilidades para la vida urbana, si la ubicación de las viviendas, vale decir, donde se localiza la población que genera los problemas de tales servicios y la que mueve la producción industrial, se programa en forma desarticulada, dentro del conjunto de las distintas zonas que constituyen las ciudades.

Es habitual constatar cómo muchas veces deben afrontarse inversiones costosísimas en extensiones de servicios, sólo porque no ha habido una previsión para el desarrollo integrado de las ciudades.

Y mientras la población pide angustiosamente viviendas, nos vemos obligados a destinar cantidades comparables, muchas veces, al costo de miles de habitaciones, a financiar obras útiles únicamente para relacionar y comunicar entre sí, distantes zonas de la misma ciudad, crecida desordenadamente.

La alternativa es organizar el desarrollo integral de nuestras ciudades o gastar grandes sumas, no en una infraestructura, necesaria para el desarrollo nacional, sino que en obras costosas para corregir errores, producto de la improvisación. Y lo que es más grave aún, si esas inversiones no se realizan, se aglomerarán masas considerables de ciudadanos, marginados totalmente de la vida urbana y sin que se cumplan las aspiraciones mínimas a que tienen derecho por vivir en comunidad.

La Ley 16.391, que creó y organizó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, estableció que le correspondería asumir las funciones de planificación, programación y control del desarrollo urbano, por medio de sus organismos "ejecutivos" (Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano) y "ejecutores" (Corporación de Mejoramiento Urbano). Reconoció asimismo dicha Ley, la necesidad de implantar un nuevo método en el desarrollo de las ciudades para ordenar, en una concepción humanística, los estudios urbanos, ya que las ciudades, junto con ser un mecanismo para el desarrollo, deben ser, sobre todo, un lugar adecuado para la vida humana en comunidad.

#### 4.1 Desarrollo Urbano Nacional y Local

De acuerdo a sus atribuciones, el Ministerio proyecta su acción en dos sentidos, con referencia a los problemas de carácter urbanístico: uno a escala nacional y el otro a nivel local.

Con respecto al primer sentido, debe elaborar un plan nacional de desarrollo urbano, concebido como un sistema equilibrado de ciudades que prevea el crecimiento armónico de ellas, en relación a los planes generales de desarrollo. Se pretende disminuir así las tendencias centralistas por medio de una política de distribución de las oportunidades de desarrollo urbano a lo largo del territorio, de acuerdo a las posibilidades reales, sociales y económicas de cada localidad. Se pretende asimismo que las realizaciones del Sector Habitacional (la adquisición y urbanización de terrenos, la construcción de viviendas y el equipamiento) contribuyan al desarrollo de una estructura urbana justa y eficiente.

En el terreno local, el Ministerio se propone promover procedimientos de planificación urbana llevados a niveles prácticos, que estimulen y no estorben el desarrollo, lo cual obliga, por parte de la autoridad local, a establecer una programación de obras que supere el concepto actual, limitado sólo al control de las construcciones.

#### 4.2 Desarrollo Metropolitano

Entre el nivel local, principalmente municipal, y la estructura nacional urbana, existe una escala intermedia de características propias concerniente a las áreas metropolitanas.

Es primordial para la conducción de una política urbanística general, establecer una acción rectora sobre el proceso de urbanización en las áreas metropolitanas, en atención a la trascendencia que dicho proceso tiene en la alteración de la estructura demográfica y económico-social de la comunidad. (\*).

Recíprocamente, es imposible abordar la programación del desarrollo metropolitano, sin considerar al mismo tiempo, medidas de mejoramiento de los restantes núcleos urbanos del territorio, especialmente para aquellos que, en los planes de desarrollo regional, han sido elegidos

---

(\*) En Chile las áreas metropolitanas de las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción, han concentrado el 40% de toda la población del país, porcentaje que en 1980 alcanzará al 50%. Esto resulta más significativo aún, por el hecho de que el 66% de la población urbana actual está viviendo en las áreas metropolitanas.

La concentración de las actividades manufactureras se manifiestan en el alto porcentaje nacional (83%) de empleos industriales que se ubican en las áreas metropolitanas de las provincias anotadas.

como polos o focos de crecimiento económico y social. La programación para estos últimos debe facilitar y fortalecer el interés de radicación de empleos y prever la dotación suficiente de viviendas y equipamiento.

### 4.3 Medios Operacionales y la Acción Comunal

Puesto que las áreas urbanas y metropolitanas cuantifican el proceso de urbanización nacional, su desarrollo debe ser abordado mediante una planificación y una programación fundamentalmente ejecutivas. Esta labor corresponde, como se ha dicho, a la Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano, e incluye la necesaria coordinación de las inversiones del sector público concernientes al transporte, al equipamiento, a la vivienda y a la industria.

Por su parte, la Corporación de Mejoramiento Urbano, organismo ejecutor, actúa especialmente a través de las políticas de adquisición de terrenos y de remodelación urbana, siendo al mismo tiempo un instrumento de estímulo y de promoción al sector privado para la producción de viviendas (como caso del mayor interés: las Cooperativas de Viviendas) y un considerable refuerzo a la acción municipal. Esta última tendrá la posibilidad de intervenir directamente en la conformación de las ciudades, ya que los programas de la Corporación, si bien contemplan un financiamiento principalmente estatal, son de acción localizada, lo que garantiza a los municipios su participación en ellos.

El actual Gobierno, a través de la ley que creó el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, estableció una serie de disposiciones prácticas, que están encaminadas a retornar gradualmente a los organismos locales la capacidad de decidir sobre el desarrollo de las áreas comunales.

En virtud de dichas disposiciones el Ministerio está preparando, para más de una docena de municipios, una base de información completísima sobre la realidad local en sus aspectos económicos, físicos y sociales y en el próximo año quedarán también completados al menos aquellos relativos a las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago.

Es importante observar que estos valiosos diagnósticos que se entregarán a los municipios, si son bien administrados por ellos, redundarán en acertadas decisiones programáticas, las que a su vez influirán poderosamente en el desarrollo de las respectivas comunas.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

En el curso de los estudios generales para formular el Programa del actual Gobierno, quedó claramente establecida la alta prioridad concedida a los programas habitacionales. Se determinó que la acción del nuevo Gobierno se basaría en cinco líneas fundamentales: la educación, el desarrollo agrícola, la corrección de la balanza de pagos y la vivienda.

La Vivienda mereció esta destacada ubicación por razones de orden social, político y económico.

En el orden social, porque se reconoció en la vivienda un factor básico para la vida de la familia, para la salud y dignidad del hombre, para quienes constituye una obligación de satisfacer y poner al alcance de todos los chilenos.

En el orden político, porque es una condición física indispensable para todo programa que pretende incorporar la familia a la comunidad organizada, para lograr la real participación del pueblo en la vida nacional.

En el orden económico, por las características de la actividad de

Esta Segunda Parte constituye un planteamiento resumido de la Política Habitacional que, a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, sustenta el Gobierno chileno. Se ha pretendido presentar esta Política como un todo orgánico, factible a través del uso integral de la herramienta estructural, que es el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

- b) En la edificación de viviendas se utilizan materiales y elementos que en su totalidad se producen en el país. La componente importada, que es siempre indirecta, representa solo un 6% sobre el costo total, considerando incluidos los costos de transporte.
- c) La actividad de la construcción posee una inercia apreciablemente más baja que el resto de la industria en general, lo que permite incrementarla con gran rapidez si la economía nacional así lo exige. Si en un determinado momento fuera

(\*) En agricultura, minería y pesca, trabaja el 51% de la población activa. En servicios, el 42%. En resto de sector industrial, electricidad, gas y agua, el 15%. (Estimación basada en "Geografía Económica de Chile", COSFO, pág. 523, 1955). Además, "Censos para Chile", pág. 29.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

En el curso de los estudios generales para formular el Programa del actual Gobierno, quedó claramente establecida la alta prioridad concedida a los programas habitacionales. Se determinó que la acción del nuevo Gobierno se basaría en cuatro líneas fundamentales: la educación, el desarrollo agrícola, la corrección de la balanza de pagos y la vivienda.

La Vivienda mereció esta destacada ubicación por razones de orden social, político y económico.

En el orden social, porque se reconoció en la vivienda un factor básico para la vida de la familia, para la salud y la dignidad del hombre, para quienes constituye un derecho que el Estado tiene la obligación de satisfacer y poner al alcance de todos los chilenos.

En el orden político, por constituir la base física indispensable para todo programa que intente incorporar la familia a la comunidad organizada, para lograr la real participación del pueblo en la vida nacional.

En el orden económico, por las características de la actividad de la construcción dentro de la economía nacional. En este último sentido se han destacado varios hechos:

- a) La construcción y la industria de materiales y elementos que con ella se relacionan, constituyen aproximadamente el 11% de la población activa de Chile (\*).
- b) En la edificación de viviendas se utilizan materiales y elementos que en su totalidad se producen en el país. La componente importada, que es siempre indirecta, representa sólo un 6% sobre el costo total, considerando incluidos los costos de transporte.
- c) La actividad de la construcción posee una inercia apreciablemente más baja que el resto de la industria en general, lo que permite incrementarla con gran rapidez si la economía nacional así lo exige. Si en un determinado momento fuera

(\*) En agricultura, minería y pesca, trabaja el 31% de la población activa. En servicios, el 42%. En resto de sector industrial, electricidad, gas y agua, el 16%. (Estimación basada en "Geografía Económica de Chile", CORFO, pág. 523, 1965). Además, "Casas para Chile", pág. 30.

necesario elevar los niveles de ocupación y de actividad económica del país, la construcción puede lograrlo en un plazo más corto que cualquier programa agrícola o industrial del tipo pesado. Esta característica tuvo destacada significación al iniciarse el actual período de Gobierno, en 1964 y 1965.

- d) Esta importancia de la actividad de la edificación se basa no sólo en la diversidad de líneas de producción que se relacionan directamente con ella, sino en los requerimientos de enseres y equipo propios de toda casa nueva que se incorpora al uso. La familia que deja de vivir en una pieza subarrendada o en una callampa, al recibir su nueva casa se siente estimulada para ahorrar y mejorar progresivamente la ropa, los muebles, el menaje y todos los elementos que la industria nacional produce para el hogar chileno.
- e) Por último, la productividad de los trabajadores está grandemente afectada por su situación habitacional debido a la influencia de este factor en tres aspectos: la dedicación y el rendimiento en el trabajo, el ausentismo y la regularidad de la asistencia, y los cambios y promedio de tiempo trabajado para una misma firma.

(\*) En agricultura, minería y pesca, trabaja el 31% de la población activa. En servicios el 43%. En resto de sector industrial, electricidad, gas y agua el 10%. (Estimación basada en "Geografía Económica de Chile", CORFO, pag. 282, 1965). Además "Casas para Chile", pag. 30.

## CAPITULO II

### PRINCIPIOS DE LA POLITICA DE VIVIENDA Y URBANISMO

En síntesis, los principios fundamentales de la Política Habitacional del actual Gobierno, son los siguientes:

#### a) Impulso al Desarrollo Urbano y Comunal

La vivienda y los demás hechos urbanos característicos de la vida comunitaria (vías de circulación, áreas de esparcimiento y deportes, zonas de comercio y producción, centros de enseñanza y cultura, servicios de administración pública, etc.), deben desarrollarse de acuerdo a un programa definido por las características de cada región y de cada localidad. El Gobierno debe apoyar y asesorar a las comunidades locales para que puedan llegar a expresarse a través de sus organizaciones y de su autoridad comunal, y puedan participar activamente en la formulación de los programas de desarrollo. Este proceso es la única base para una verdadera descentralización del país.

#### b) Concepto de la Vivienda

La vivienda debe reunir las condiciones mínimas necesarias en cuanto a superficie, calidad y posibilidades de ampliación o terminación, que permitan el desarrollo normal de la familia. Cuando por diversas circunstancias deba proporcionar el Estado una vivienda de menor superficie o terminación que el mínimo establecido, se entenderá que se trata de la primera etapa de un proyecto perfectamente definido, cuya complementación posterior podrá efectuar el asignatario con la asesoría correspondiente.

#### c) Concepto del Equipamiento Comunitario

Cada hogar deberá estar ubicado en un conjunto que cuente con los servicios urbanos (agua, electricidad, alcantarillado, pavimento) y el

equipamiento comunitario indispensable para complementar la vida familiar y promover el desarrollo de la comunidad. Estas condiciones constituyen un derecho de toda familia y el Estado se encargará de proporcionárselas a los grupos humanos de bajos recursos. Circunstancialmente podrán también entregarse parcialmente estos elementos, pero dentro de un programa definido, encaminado a la ejecución del proyecto total.

#### **d) Participación de la Comunidad**

Es indispensable contar con la iniciativa y la participación de todos los sectores interesados. El estado debe fomentar esta participación de la comunidad, estimulando y dando cauce a todos los recursos sociales, técnicos y económicos. Especial atención merecen organizaciones populares que están haciendo aportes efectivos a la solución del problema, como son las Cooperativas de Vivienda, los Comités de Autoconstrucción, etc.

Se entiende como factor fundamental de esta participación el principio de que la vivienda debe ser pagada total o parcialmente por el adquirente en su valor real, según su situación económica, y en ningún caso regalada. El Estado podrá suplir la falta de capacidad de pago de los sectores de ingresos más bajos.

El esfuerzo privado debe tomar progresivamente una parte muy importante de la actividad, quedando a cargo del Estado la atención de ciertos grupos de la población y el control del Plan total.

#### **e) El Problema Rural y Campesino**

Un tratamiento especial requiere la situación habitacional en el campo y en los pequeños villorrios rurales, mineros o pesqueros. El problema es complejo, y se plantea además en forma muy dispersa y con desigual importancia a lo largo del país. La labor inicial en este rubro estará orientada hacia la coordinación de las variadas iniciativas, dando prioridad general a la provisión de equipamiento, saneamiento ambiental y eliminación del aislamiento para integrar estos grupos a la comunidad nacional. La reparación, habilitación y mejoramiento de las viviendas existentes y el reemplazo de las irrecuperables, especialmente en los villorrios y pequeños centros poblados, será una labor de planificación y programación centralizada. Su ejecución se hará por cuenta de los diferentes organismos que tienen intervención más directa sobre los problemas principales y más generales de los diferentes grupos, siguiendo los dictámenes y normas de la programación correspondiente.

#### **f) Carácter Popular**

Dado que el problema habitacional afecta mayormente al grupo poblacional de bajos recursos, que es el más numeroso, es indispensable, para atender equilibradamente a toda la población del país, que la mayoría de las viviendas que se produzcan estén dirigidas a atender ese grupo (hasta el actual Gobierno se venía registrando una tendencia en el sentido contrario). Con este objeto deben limitarse a patrones razonables la superficie y especificaciones de las viviendas que se produzcan, estableciendo los mecanismos necesarios para mantener un nivel de precios en la edificación y en los materiales de construcción compatible con las disponibilidades de recursos del Sector y con las posibilidades de pago de los usuarios.

#### **g) Nuevos métodos de producción**

El cumplimiento de metas requiere una revisión de los antiguos procedimientos de diseño y de producción de materiales, de elementos y de viviendas.

La normalización y tipificación de los materiales y elementos de construcción, la introducción de conceptos de productividad, y sobre todo la incorporación de la producción industrial de viviendas, son todos medios para racionalizar el mercado y sustituir progresivamente los esquemas vigentes, que no resultan adecuados ya para los requerimientos de nuestra Política Habitacional (\*).

#### **h) Nuevas Estructuras**

La necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos hizo indispensable modificar la estructura administrativa. Los distintos servicios públicos relacionados con la vivienda, su equipamiento y sus instalaciones urbanas complementarias estuvieron, hasta el presente Gobierno, a cargo de 23 instituciones públicas o corporaciones semi-públicas, dependientes de 8 Ministerios. Como en muchos países de administración pública más avanzada, se estimó necesario en el nuestro la creación de un Ministerio que agrupara, racionalizara y coordinara las distintas actividades relacionadas con la vivienda y sus servicios complementarios.

---

(\*) Es interesante acotar aquí que Eduardo Frei decía, ya en 1942, en su libro "Aún es tiempo": "Se continúa haciendo la casa una a una. Como si para cada traje hubiera que hacer cada metro de género, cada botón, cada metro de hilo. Hace ya muchos años que este problema se ha resuelto por medio de la industria, que produce en serie los elementos para hacer la casa, y el construirla es sólo armar las diferentes piezas. Hasta ahora no queremos entenderlo así".

Pero no basta con modificar la estructura administrativa. Nuestra Política Habitacional supone además un cambio de mentalidad en todos los niveles de la comunidad nacional que permita el aporte insustituible de la capacidad creadora, la voluntad de realización y el espíritu de sacrificio de todos, para lograr la realización de un Plan debidamente orientado por los principios de dicha Política.

#### i) Meta Cuantitativa

Finalmente, y aunque no es un tema específico del presente Documento, se ha estimado útil, como referencia, reseñar brevemente las Metas Cuantitativas que fueron estimadas posibles cuando se echaron las bases de la actual Política Habitacional. Las cifras están redondeadas y ellas, en el caso del número de viviendas, deben entenderse en su sentido más amplio y general, es decir, como cantidad de **problemas habitacionales** por resolver.

A esa fecha se estimó que el país debía resolver durante el sexenio 1965-1970, al menos los problemas habitacionales individuales más agudos, en cantidad suficiente para cubrir la demanda anual del crecimiento vegetativo, la reposición por obsolescencia y el reemplazo de las unidades destruidas por los sismos más recientes.

Considerando que entre 1964 y 1970 la población del país crecerá a razón de unas 245.000 personas al año, en promedio, y que la familia censal (censo 1960) está formada por 5,4 personas, se requieren anualmente para este crecimiento unas 46.000 viviendas. Agregando a esta cifra 9.000 unidades para reposición y 5.000 para reemplazo paulatino de las destruidas por los sismos, se obtiene un promedio anual de 60.000 y un total de 360.000 viviendas para el sexenio 1965-1970.

Esta cantidad es, pues, la **mínima necesaria** para impedir que se deteriore la actual situación habitacional. No se persigue con ella amortizar el déficit acumulado (\*), no obstante lo cual, éste disminuirá en términos relativos a lo largo del tiempo si se mantiene un programa como el descrito. En cuanto a los servicios de utilidad comunitaria, se entiende que deberán desarrollarse en forma paralela con el programa de vivienda en la magnitud que se requiera.

En todo caso, un importante monto de las inversiones del Plan total se reserva para cumplir este objetivo, que, como se ha expresado en otra parte de este Documento, es concepto esencial de nuestra Política Habitacional y se incluye destacadamente en el Plan correspondiente.

(\*) Sobre el monto del déficit acumulado puede consultarse un estudio efectuado por un grupo de trabajo MINVU - ODEPLAN - CIDU, llamado "Algunos aspectos en un diagnóstico coyuntural de la vivienda en Chile", (octubre - 1966).

## CAPITULO III

### PRIORIDAD DE ALGUNAS MEDIDAS OPERACIONALES

El propósito de formular los lineamientos básicos de la Política Habitacional Chilena, se habría cumplido hasta aquí, sin que fuera menester entrar en el detalle de soluciones operacionales concretas.

Sin embargo, la realidad del país en materia habitacional permite exponer algunas de estas medidas, las que indican las tendencias programáticas del Sector Habitacional.

Dichas medidas pueden agruparse bajo los tres aspectos fundamentales siguientes, incluidos en los supuestos doctrinarios de nuestra Política Habitacional.

#### a) MEDIDAS DE PARTICIPACION POPULAR EN EL PLAN HABITACIONAL

Se señalan aquí algunas medidas de primera prioridad que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo está impulsando para materializar la acción protagónica del pueblo chileno en la solución de su propio problema habitacional.

##### **Programa de Cooperativas de Vivienda**

Existe en Chile un importante movimiento cooperativo de vivienda. En la actualidad comprende a lo largo del país un número de 570 Cooperativas, con 54.105 socios en total, de las cuales la mayor parte está en condiciones de obtener sus viviendas, ya que han realizado el esfuerzo comunitario inicial de adquirir su propio terreno. Se puede constatar así, en este campo, una demanda efectiva para más de 23.000 viviendas.

Ante esta situación, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ha iniciado un programa específico, en cuya elaboración participa activamente el movimiento cooperativo, y que permitirá producir un mínimo aproximado de 6.000 unidades anuales como cifra inicial para el quinquenio 1966-1970. Este programa contempla un incremento durante el período

que significa la posibilidad de cumplir, por esta vía, alrededor de un 15% de las metas físicas contempladas en el plan general.

A este programa concurren los instrumentos planificadores, ejecutores y financieros de todo el Sector Vivienda, nacional e internacional.

### **Programa de Autoconstrucción dirigida**

Durante el quinquenio 1960-1964, se inició la construcción de 101 viviendas, promedio anual, por el sistema de autoconstrucción. A partir de 1965, se dio un vigoroso impulso a este programa, alcanzándose a iniciar 856 viviendas. Se ha programado un monto de unas 2.000 viviendas para 1966, a través de la Corporación de Servicios Habitacionales.

La característica primordial del programa de autoconstrucción, es que éste se concibe como un esfuerzo conjugado entre el Estado, que aporta créditos, materiales de construcción y asistencia técnica, y los usuarios que aportan ahorros, mano de obra y organización.

Las economías en el costo, para el usuario (mediante el uso de recursos marginales de mano de obra y eliminación del pago de servicios intermediarios) y el empleo de este mecanismo como motor de la solidaridad organizada de los interesados, son los rasgos sobresalientes de este programa.

La autoconstrucción así concebida se desarrolla en tres líneas principales:

- solución rápida a la necesidad de alojamiento, mediante instalación provisoria y autoconstrucción "in situ" de la vivienda definitiva.
- vivienda inicial entregada con muros exteriores y techo construidos por el Ministerio, y terminaciones interiores por autoconstrucción.
- autoconstrucción de ampliaciones y mejoramientos de viviendas mínimas.

Cabe señalar como características especiales de este programa, el montaje en obra de elementos industrializados de construcción como consecuencia del programa de vivienda industrializada, incluido en el Plan.

Mediante autoconstrucción se pretende abordar inicialmente un 4% de la meta global física del Plan.

### **Programa de terrenos para la vivienda popular en zonas de extensión y remodelación**

La gravedad del problema habitacional ha llevado a las clases populares a tomar conciencia de las posibilidades reales de sus soluciones, lo que se traduce en una aspiración realista por obtener un terreno propio, como paso preliminar y básico de su seguridad habitacional.

Este hecho se traduce en una demanda de terrenos que no es contemplada en las políticas tradicionales de vivienda, y a la cual el desarrollo urbano previsto no ofrece en general una oferta adecuada como respuesta.

Para evitar los graves trastornos que acarrea este impacto en las ciudades, se ha trazado una política de terrenos que racionalice la expansión horizontal urbana, inevitable por razones del contexto socio-económico actual, equilibrándola mediante programas de remodelación popular que acojan en las áreas interiores de la ciudad a los estratos de bajos ingresos, que tradicionalmente son expulsados a la periferia, lográndose así el objetivo adicional de su integración física a la vida de esa sociedad urbana.

Esta política comienza a ser factible desde la creación de la Corporación de Mejoramiento Urbano como instrumento especializado del Ministerio de la Vivienda para estos fines.

#### **Participación de los interesados en los centros de decisión del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo**

La constitución del Consejo Nacional de la Vivienda es la expresión concreta de uno de los términos de la Política Habitacional. Sin pretender que ello se traduzca en un programa específico, cabe destacar que ésta es una línea que debe generalizarse en todos los niveles del Ministerio, según las características de cada programa.

En el caso específico del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), ya existe el intercambio sobre aspectos técnicos e institucionales entre la Caja Central de Ahorros y Préstamos y las Asociaciones, a fin de que las decisiones que adopte la Caja Central provengan de la mutua consulta, correspondiéndole necesariamente a la Caja Central la decisión última. Esta acción se ha materializado en el acercamiento de la Federación de Asociaciones y en la creación del Centro de Productividad del SINAP.

#### **b) PRODUCCION DE VIVIENDAS EN FUNCION DE LOS ESTRATOS SOCIO-ECONOMICOS Y ADECUACION DE MECANISMOS A LA REALIDAD HABITACIONAL DEL PAIS**

La factibilidad del Plan dentro de los principios de la Política Habitacional exige enfocar con criterios acordes con las exigencias de la tecnología moderna el proceso de producción de viviendas, la adecuación del mercado y del financiamiento. Estas exigencias se han traducido en las siguientes medidas operacionales actualmente en preparación o en diversos grados de realización.

## Programa de Vivienda Industrializada

Una de las vías que permite implantar los modernos métodos tecnológicos industriales en la producción de la vivienda, lo constituye el programa de vivienda industrializada, cuya factibilidad se materializa a través del Ministerio de la Vivienda, que canaliza directa o indirectamente la totalidad de los recursos asignados a este campo de producción.

Las principales líneas de acción que abordará este programa, son las siguientes:

— la selección por el Ministerio de tipos de vivienda destinadas a satisfacer las necesidades propias de cada estrato socio-económico y los que determinan las variadas características regionales. Determinados los tipos señalados, ellos se aplicarán como norma obligatoria en la ejecución del Plan. Esto implica un proceso acelerado de adaptación de la producción mediante difusión, reglamentación y financiamiento selectivo.

— la tipificación señalada requiere una tarea paralela de normalización de especificaciones, métodos y materiales de construcción, de coordinación modular y de implantación de normas de calidad, para todo el Sector.

— finalmente, el programa de vivienda industrializada debe incorporar el concepto de participación popular, no sólo mediante los mecanismos cooperativos y de autoconstrucción ya descritos, sino que deberá, además, incorporar al proceso de producción los recursos marginales de trabajo mediante el impulso de talleres artesanales que fabriquen elementos para la vivienda, sobre la base de especificaciones normalizadas y tipificadas.

## Programa de mejoramiento progresivo de las condiciones habitacionales

La inadecuación entre el enfoque estadístico tradicional que postula como solución única al aumento del stock de viviendas **nuevas y completas** mediante programas de construcción masiva y las posibilidades reales determinadas por los recursos globales del país, conduce a dar plena vigencia a uno de los programas más distintivos del Plan Habitacional chileno, cual es el de **"mejoramiento progresivo de las condiciones habitacionales"**.

Este programa propende a mejorar el nivel urbanístico de barrios o localidades, completando gradualmente los servicios públicos y básicos y dotando a las viviendas, en etapas sucesivas y con calidad creciente, de los elementos que conforman el alojamiento, el equipamiento del hogar y el necesario para la vida comunitaria. De este modo se extiende a un gran número de familias postergadas los beneficios directos de los limitados recursos disponibles, aprovechando, además, como en los casos anteriormente

comentados, el contingente de recursos marginales de trabajo inaprovechado.

### **Programa de regulación del mercado**

Los objetivos de este programa representan una acción dirigida a influir en las diversas fases del proceso de producción y comercialización de las viviendas.

A este propósito se destacan las siguientes líneas de acción:

— Política de precios de materiales, cuya aceptación en las especificaciones del Plan es regulada mediante la aplicación de facultades legales del Ministerio, que incorpora como materiales aceptables para sus fines sólo a aquellos que cumplan determinados niveles de calidad-precio.

— Política de precios de terrenos mediante la acción señalada en el campo del desarrollo urbano, a cargo de la Corporación de Mejoramiento Urbano.

— Política de comercialización que tienda a obtener determinados niveles de precios al consumidor en relación a los niveles de calidad señalados mediante la incorporación de mecanismos de regulación y de incentivos, entre los que se puede señalar los créditos selectivos para el financiamiento de la oferta, procedimientos de tasación previa a la otorgación del financiamiento de préstamo, descuento selectivo de créditos hipotecarios y proyectos de demostración.

Este programa de regulación del mercado, en relación al mejoramiento de las condiciones habitacionales, señala a su vez la necesidad de coordinación de los recursos financieros, tanto del sector público, privado y municipal hacia sectores de remodelación en áreas centrales deterioradas de la ciudad, en razón de la economía de operación que significa una solución urbanística racional y la reducción de los costos adicionales de servicios urbanos.

### **Programas para el Aumento de la Productividad del Sector**

Algunos ejemplos de acciones ya encaminadas:

El programa de Vivienda Industrializada, ya mencionado por otros conceptos, puede inscribirse también aquí por su significado altamente productivo.

La Corporación de la Vivienda ha iniciado un programa de obra de demostración, que comprende todas las etapas, desde el diseño hasta la construcción, con énfasis especial en el incremento sustancial de la productividad del proyecto total.

Se ha mencionado la existencia de un Centro de Productividad

para el Sistema de Ahorro y Préstamo, entidad de naturaleza privada, cuya creación fue producto de una iniciativa de la Caja Central de Ahorros y Préstamos.

Las atribuciones otorgadas por la ley a la Secretaría Técnica acerca de la promoción de la productividad global del Sector, se traduce en acciones concretas al nivel de las diversas instituciones del Ministerio y del sector privado, (caso de la Comisión Chilena de la Productividad, Instituto de Vivienda y Productividad en la Construcción).

c) **MEDIDAS DE COMPATIBILIZACION DEL PLAN HABITACIONAL CON LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y REGIONAL DEL PAIS**

A este propósito se destacan los siguientes programas específicos:

**Programa de Coordinación con la Política de Crecimiento para regiones y localidades.— Atención del Sector Rural y Campesino**

El Plan Nacional de Desarrollo Económico ha definido polos de crecimiento, localizados en las regiones más productivas, los que sirven de guía para distribuir geográficamente la inversión. Esto exige que la programación de vivienda considere dicho marco de referencia en la localización y el tipo de las unidades habitacionales. Recíprocamente, el programa de vivienda aporta nuevos elementos de juicio para definir dicha distribución a través de sus propios antecedentes de localización de demanda, estableciendo una zona de equilibrio entre la planificación económica y la planificación física.

En este programa tienen su especial ubicación las acciones habitacionales tendientes a atender el sector rural y campesino. Esta programación debe incluir en forma destacada el equipamiento, la provisión de servicios domiciliarios, la construcción o mejoramiento de vías de acceso, la reparación y conservación de las viviendas y en general el mejoramiento ambiental. En este programa es esencial la labor planificadora y coordinadora del Ministerio, dada la variada gama de intereses que juegan en este sector y la gran importancia socio-económica que él tiene.

**Programas de estudios pre-inversionales de ciudades y de asistencia técnica a Municipios**

La actual concepción del desarrollo urbano, que implica sustituir el enfoque urbanístico tradicional, está impulsando un programa sistemá-

tico de estudios pre-inversionales de ciudades, actualmente en marcha para numerosas ciudades del país, a cargo de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano.

Al mismo tiempo, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo está realizando un programa complementario de asistencia técnica a las Municipalidades tendiente a promover su capacitación técnica para abordar la programación de su propio desarrollo local.

#### **Remodelación de las áreas centrales deterioradas de las ciudades y proyectos de mejoramiento urbano**

A través de la acción de la Corporación de Mejoramiento Urbano, se programa una labor intensiva de remodelación, a la cual concurrirán algunos de los programas reseñados anteriormente. Asimismo, este programa consulta importantes proyectos específicos de mejoramiento urbano, entre los que se cuentan nuevas unidades residenciales, parques industriales y áreas de esparcimiento metropolitano.

#### **Programa de equipamiento comunitario en zonas urbanas existentes que carecen de estos servicios**

Mediante la acción coordinada del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo con los sectores relacionados con el equipamiento comunitario (salud, educación, promoción popular), se lleva a efecto un programa elaborado por la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario, tendiente a satisfacer las necesidades de los barrios, zonas y centros urbanos más desvalidos en esta materia.

**DEPARTAMENTO PUBLICACIONES Y DOCUMENTACION**  
**SECRETARIA TECNICA Y DE COORDINACION**  
**MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO**

**Colección MONOGRAFIAS Y ENSAYOS**

**TITULOS APLICADOS**

La Ley 16.391: Sus finalidades y objetivos. Colaboración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo al Segundo Congreso Nacional de Cooperativas de Viviendas. Santiago, 1966. (N.o 1, Junio de 1966). (Agotado).

Estudio de la variación de la productividad en la construcción en España, por José Fonseca Llamado. Santiago, 1966. (N.o 2, Julio de 1966).

La Ley 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Santiago, 1966. (Serie V: Cuerpos Legales y Reglamentarios, N.o 3, 3-1-V / Octubre de 1966). (2.a Edición).

Ley Orgánica de la Corporación de Mejoramiento Urbano. Santiago, 1966. (Serie V: Cuerpos Legales y Reglamentarios, N.o 4, 4-2-V / Diciembre de 1966).

Reglamento Orgánico de la Corporación de Servicios Habitacionales. Santiago, 1966. (Serie V: Cuerpos Legales y Reglamentarios, N.o 5, 5-3-V / Diciembre de 1966).

Reglamento Orgánico de la Corporación de la Vivienda. Santiago, 1967. (Serie V: Cuerpos Legales y Reglamentarios, N.o 6, 6-4-V / Enero de 1967).