

# Política Social de Vivienda en Chile y Envejecimiento: Avances y Desafíos\*

Solange Hevia\*\*

## Resumen

A continuación se presenta un recorrido por la Política Social de Vivienda en Chile durante las dos últimas décadas, mostrando sus logros y limitaciones. Luego pone el foco en las iniciativas de vivienda desarrolladas en torno al adulto mayor, desde aquellas que se traducen en un porcentaje ínfimo del stock asignado para adultos mayores, hasta las iniciativas que buscan transformar sistemas y procedimientos con el propósito de generar viviendas con mayor pertinencia y calidad para esta población.

**Palabras claves:** Chile, Política Social, Adulto Mayor, Ministerio de Vivienda, Participación, Desarrollo de Capacidades

## Abstract

Based on her long professional experience in housing public policy, the author makes a review of this policy in Chile during the last two decades, showing its achievements and limitations. Then focalizes in the housing initiatives for the elderly, from those that assign a minimum percentage of the public housing stock to the elderly to the initiatives that seek to transform systems and procedures that will have as an outcome more relevant and quality housing for this population.

**Keywords:** Chile, Social Policy, Housing Ministry, Participation, capacities development, elderly

## Introducción

La vivienda, constituye por sobre su condición de bien transable, un derecho y un requerimiento básico para que cualquier familia resuelva sus necesidades de sobrevivencia; no entrega solo el abrigo diario y la seguridad básica que reporta tener un lugar donde estar, compartir, disfrutar y protegerse; sino también otros requerimientos tales como la privacidad, la identidad y pertenencia a un lugar, a un grupo y a un territorio (HEVIA; 2003: 57).

La Conferencia Mundial sobre Hábitat realizada en Vancouver el año 76, es paradigmática en este sentido, allí se instala como concepto la multidimensionalidad de la vivienda. Todos los organismos presentes concordaron que "la vivienda no sólo es una unidad que acoge a la familia, sino también un sistema integrado por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, el equipamiento social-comunitario, dentro de un contexto cultural, socioeconómico, político, físico ambiental, así como un proceso al cual concurren como actores las personas y entidades de los sistemas

\* Este artículo recoge la ponencia presentada por la autora al Tercer Seminario Internacional de Trabajo Social Sur Andino: Desafíos Éticos e Interdisciplinarios, realizado los días 1, 2, y 3 de diciembre de 2011, en Santiago de Chile.

\*\* Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Trabajadora Social. Se desempeña como Secretaria Académica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile. Email: shevia@unab.cl

público, privado, técnico-profesional y poblacional, entre otros” (INSTITUTO DE LA VIVIENDA; 2001:8).

“Entregar” entonces vivienda o ayudar para que el ejercicio de este derecho se concrete implica, no solo la distribución equitativa de recursos materiales, casas o departamentos, sino también que dicho proceso contribuya a la distribución de recursos intangibles, es decir capacidades y mejoramiento de la calidad de vida (HEVIA; 2003:57).

Ello implica necesariamente, una acción que asegure no sólo la universalidad (cobertura) que ha sido lo buscado históricamente por la política pública, sino también la calidad. Es decir políticas que recojan y se hagan cargo de las particularidades de los requerimientos de una población que es diversa, en una sociedad desigual como la chilena.

### **La Política Social de Vivienda en Chile durante los Gobiernos de la Concertación: Logros y limitaciones**

Se puede decir que la dictadura en Chile montó la estructura básica para el desarrollo de la política social posterior a los años 90, un estado neoliberal en lo económico y subsidiario en lo social. Los gobiernos de la Concertación que dirigieron el país entre 1990 y marzo de 2010, incorporaron a esta plataforma política la preocupación por el destinatario, la descentralización de los programas, aumentaron la producción de viviendas a nivel nacional, diversificaron la oferta pública en este ámbito y procuraron la modernización de la gestión (HEVIA; 2003:61).

Expresión de lo planteado es que los 4 programas existentes al inicio de los 90 (Vivienda básica y rural para los pobres, Subsidio Unificado para los sectores medios, y Programa Especial para Trabajadores) aumentaron a 8 programas y a 14 si se consideran las modalidades al interior de cada uno de ellos (Chile Barrio, Leasing Habitacional, Vivienda Progresiva, Fondo Solidario de Vivienda). Se incorporó en prácticamente todos la modalidad de acceso colectivo (HEVIA; 2003:63).

Se diversifica oferta, se aumenta cobertura y producción. En forma previa a la década de los 90 se producían en Chile alrededor de 50.000 unidades de viviendas anuales, la década del 2000 se inicia y sostiene una producción anual de viviendas en torno a las 100.000 unidades anuales, Chile iba en forma progresiva cubriendo su déficit habitacional.

Pese a los logros mencionados este rendimiento en cantidad y cobertura ha sido opacado por graves falencias de calidad y segregación socio espacial. Respecto de la calidad de las viviendas sociales podemos decir que las soluciones habitacionales pese a su aumento en metros cuadrados, desde 29,6 a 40,7 mts<sup>2</sup> (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO; 2008:11) han sido deficientes en superficie y aún les queda por mejorar, han presentado también dificultades de materialidad y aislación térmica y acústica que se traducen en estrechez, y problemas de funcionalidad. Se suman a estas dificultades los graves problemas de localización de las soluciones de vivienda social. En Santiago de Chile, Región Metropolitana, durante mucho tiempo se construyó solo en 7 comunas, las más pobres de las 52 que forman parte de la región; aunque esta cifra mejoró a 28 comunas en la década reciente (SURAWSKI; 2005:53), cabe preguntarse

por la sostenibilidad de este cambio. La masiva localización marginal aludida, implicó fuertes falencias en la integración de las familias a los beneficios de la ciudad, es decir, al trabajo, educación, servicios y recreación.

La participación ciudadana ha sido otro de los procesos pendientes, pues las modalidades de programas habitacionales han dado a la participación un carácter meramente instrumental, participar ha sido manejarse en las reglas de la postulación y el acceso. Sin embargo, hay grandes limitaciones para los destinatarios de los programas, de participar protagónicamente en el diseño de la solución y en su localización.

### **Avances y Limitaciones en las soluciones habitacionales destinada a los adultos mayores**

La población adulto mayor representa el 11% de la población de Chile cuya importancia aumenta todos los años. En esta población la “vivienda es un bien material altamente relevante, incluso como un logro material importante en sus vidas. Tiene un rol gravitante en el tiempo vital de estas personas, pues se recrean menos fuera de la vivienda, realizan menos actividad social y en general pasan mucho tiempo en ella en comparación con las personas de otras edades” (PULSO; 2007: 6) . Según datos del Ministerio de Vivienda cerca del 51% de los adultos mayores no son propietarios de una vivienda y quienes lo son muchas veces habitan espacios deteriorados y/o que requieren adecuación para los requerimientos funcionales y espaciales propios de esta la etapa de vida (PULSO; 2007:10).

Desde el inicio de la década de los 90 los distintos gobiernos chilenos han explorado diversas fórmulas de focalización en los adultos mayores, como el otorgamiento de soluciones convencionales en modalidad de comodatos a programas especiales como centros de larga estadía y viviendas tuteladas.

En el esfuerzo por diversificar la oferta pública y hacerse cargo de las demandas emergentes, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desde el inicio de la década del 90 destinó un 2% de su programa anual de viviendas básicas para la población adulta mayor, asignándoles viviendas en modalidad de comodato. Luego, en las regiones más grandes del país esta cuota de viviendas se comenzó a agrupar al interior de los conjuntos habitacionales en pequeñas zonas con equipamiento especial. Otro avance importante ha sido el Programa Fondo Solidario de Viviendas<sup>1</sup>, que financia proyectos habitacionales en distintas modalidades, asignando mayor puntaje a la iniciativa que incorpora población adulta mayor y exigiendo que el diseño se adapte a los requerimientos especiales de este grupo.

La modalidad impuesta por el Programa Fondo Solidario de Vivienda, introduce un gran cambio en la forma de asignación de las viviendas sociales, desde subsidiar la contratación de la construcción de viviendas diseñadas por el estado y construidas por terceros (empresas), a subsidiar proyectos habitacionales que presentan entidades

<sup>1</sup> El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) - definido en tres modalidades: FSV I, II y III - entrega subsidios habitacionales para comprar o construir viviendas - a familias que viven en condiciones de vulnerabilidad social, de acuerdo al puntaje que entrega la ficha de protección social. El FSV I y II entregan un subsidio para comprar una vivienda nueva o usada (o existente), rural o urbana. El FSV III entrega subsidios para construir una vivienda en zonas rurales, en el terreno del postulante y con crédito complementario opcional, a familias que presentan un puntaje de carencia habitacional de hasta 11.734 puntos.

de gestión inmobiliaria y social (EGIS), quienes se encargan de gestionar el diseño, la construcción y la entrega de las soluciones a sus destinatarios. Son esas entidades y no el Estado, las que manejan la relación con los beneficiarios de los programas, las empresas y los distintos actores que entran el proceso. Son ellas las que deben procurar la participación en el diseño de quienes se beneficiarán después con la solución habitacional.

A partir del año 2007 se ha agregado a la acción del Ministerio de Vivienda (MINVU) un trabajo conjunto con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Ambos organismos, concordaron en primera fase, el traspaso de viviendas sociales administradas por el Sector Vivienda a SENAMA. Este organismo a través de convenios con los Municipios, ha intentado generar un sistema de administración descentralizada de ese stock. La intención es otorgar desde esta nomenclatura un apoyo en red a los adultos mayores de las distintas comunas, a este programa se le denominó Viviendas Tuteladas y en una primera etapa se traspasaron a SENAMA 322 viviendas. A la iniciativa descrita se sumó la construcción de 14 Centros de Larga Estadía o Casas de Acogida con capacidad para 688 adultos mayores, los cuales consisten en residencias colectivas dirigidas a quienes presenten dependencia, lo que hace que requieran apoyo de terceros. Asimismo se diseñaron nuevos proyectos de viviendas tuteladas que contemplan espacios comunes, constituidos por 10 a 20 viviendas y una sede comunitaria (con sala multiuso, comedor y cocina comunitaria) por proyecto (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO; 2010: 42).

En este proceso se ha ido aumentando cobertura, se ha diversificado oferta, se han hecho esfuerzos por ajustar diseños y mejorar funcionalidades. Ha sido un acierto adoptar la estrategia de la alianza entre dos o más organismos para abordar la problemática del adulto mayor, la gestión MINVU/SENAMA, tema y actor, da cuenta de una apuesta por mayor integralidad. Aún es muy temprano para emitir juicios concluyentes respecto de sus resultados pues lleva muy poco tiempo de implementación. Sin embargo, se puede observar que la estrategia intersectorial planteada, ha encontrado trabas en la maraña burocrática que se traducen en viviendas que no se pueden traspasar, en organismos que no quieren flexibilizar su rol, en la falta de oferentes para administrar centros de larga estadía. En la misma dirección planteada, se detecta una brecha importante en la relación oferta y demanda, mientras hay un stock de 500 viviendas tuteladas, existe una lista de espera de 1000 adultos mayores. A ello se suman, los resultados de la segunda encuesta nacional de calidad de vida en la vejez que indica que "El 57% de los adultos mayores, declara que no estaría dispuesto a vivir en las viviendas especialmente diseñadas para personas mayores". (Pontificia Universidad Católica; 2010: 45).

Como lo plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: "En el sector habitacional las estadísticas muestran que las personas mayores son propietarias, pero en general residen en viviendas antiguas que requieren reparación de sus paredes, pisos o techos. En consecuencia, persiste un déficit cualitativo, y ello afecta más a la población adulta mayor rural que a la urbana. De igual manera, las viviendas no están adaptadas a las necesidades de la población de edad avanzada. Hay riesgos de caídas por el tipo de piso, por las escaleras, o bien porque la estructura y el equipamiento del baño no son los más funcionales. La vivienda, entonces, es un lugar de alojamiento, pero por sus características no llega a satisfacer plenamente el derecho a la vivienda en la vejez" (CEPAL; 2007: 96).

## Conclusiones

Queda en evidencia que desde distintos puntos de vista, este segmento de la población impone importantes desafíos a la política urbano habitacional, tanto desde requerimientos a la cobertura de los programas, como en lo referido a localización, pertinencia y calidad.

Lo planteado, se refleja en los problemas de funcionalidad presentados por las viviendas sociales que se ofrecen a la población adulta, en sostener medidas que aseguren y diversifiquen localizaciones, como también en la creación de programas específicos que aborden el deterioro que sufren las viviendas de aquellos adultos mayores que son propietarios.

Más allá de los esfuerzos, logros y limitaciones de las acciones públicas en vivienda dirigidas a este sector social, cabe preguntarse, si un estado neoliberal en lo económico, subsidiario en lo social, y sectorial, tiene la capacidad de responder a las demandas habitacionales de los adultos mayores quienes además no son un conglomerado estable, sino que transitan desde una situación de auto valencia hacia una de dependencia. ¿Cómo el Estado chileno actual puede procurar y resguardar la calidad de vida y el derecho a la vivienda del adulto mayor, si este desafío implica necesariamente el concurso de distintos actores con una visión relativamente común y en una acción concertada?

Si bien el Programa Fondo Solidario de Vivienda representa un avance en el sentido, de subsidiar no solo la construcción, sino poner requisitos que aseguren que los proyectos incorporen a distintos grupos sociales entre ellos a los adultos mayores; el hecho de que el estado no tenga una participación directa, junto con alejarlo de la población a la que dirige sus políticas, este tiende a perder el control sobre el proceso y sobre el resguardo de la calidad de las soluciones ofrecidas a nuestra población de adultos mayores.

El concurso de otros actores públicos, como lo refleja el convenio MINVU/SENAMA, si bien representa un avance, de no resolverse las dificultades descritas para la operación conjunta de programas, puede traer como consecuencia el fracaso del diseño adoptado. En este ámbito se hace necesario, redefinir funciones y materializar la voluntad política en protocolos de acción que clarifiquen prioridades, tareas y que otorguen a los distintos organismos los recursos suficientes para una acción común.

Como se planteó al inicio de este artículo, la vivienda además de ser un bien y un derecho, constituye un sistema integrado. Es decir su calidad y pertinencia no se pueden comprender sino en relación a su entorno, físico, social y económico. Así entendida, la vivienda se constituye naturalmente en un vehículo para fortalecer la identidad y la integración social. Esto es especialmente importante en el caso de los adultos mayores, dado que en esta etapa de la vida se hace patente la necesidad de resignificar sus vínculos sociales. En este contexto, los temas de integración urbana se constituyen en importantes desafíos de política pública. Quien si no el estado puede velar por la integración a la ciudad de todos los adultos mayores?, no basta con financiar la construcción de soluciones y así subsidiar a quien lo necesita, se requieren además de diseños pertinentes, proyectos que junto con abarcar la unidad habitacional integren a su entorno.

Cuando se plantea la integración del entorno no se está pensando solo en un equipamiento funcional, aspecto que incluyen los nuevos proyectos de viviendas tuteladas, como algunos conjuntos de las antiguas viviendas sociales transferidas como stock, para la administración del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), sino también, es imperativo pensar la conexión de los proyectos habitacionales a zonas de servicios comerciales, previsionales y de salud, como a las redes comunitarias existentes en cada territorio en el que se inserten las iniciativas residenciales para este sector social.

Ello nuevamente nos lleva a pensar en la necesidad de un estado activo, cercano, integrado e integrador, es decir, un estado en red, que va más allá de una acción intersectorial, por la que ya se hacen esfuerzos y hay algunos avances. Sin embargo, la integración urbana y social requiere de un estado que facilite y promueva el concurso de múltiples actores sociales, estado en sus distintos niveles, sociedad civil y entorno barrial y comunitario, que permitan en su conjunto fortalecer tejido social y generar el efecto de integración que requieren nuestros adultos mayores.

Puestos en esta situación ¿cuáles son los desafíos para el Trabajo Social en este ámbito de intervención, diseño y compromiso por mas y mejor vida para nuestros adultos mayores?

Los trabajadores sociales son muchas veces la cara visible de las políticas y programas y su primer desafío en este sentido pasa por sostener su capacidad de convivir con la particularidad de la problemática del adulto mayor y sus requerimientos en lo referido a vivienda y su entorno. Convivir implica no olvidar que la realidad de cada persona mayor, pone a prueba en el día a día la efectividad y pertinencia del programa de vivienda que la institución administra.

El Trabajador Social desde esta perspectiva, debe ser capaz de diseñar el discurso y la gestión hacia dentro de la institución, respecto de como esa realidad específica desafía los aspectos de diseño, localización y administración de la política.

Debe entonces tener gran capacidad de escuchar y acompañar a los adultos mayores y junto a ello dominar los códigos temáticos y técnicos que le permitan, posicionar y hacer posible los ajustes necesarios de los programas, sin dejarse vencer por la pesada máquina burocrática del quehacer institucional.

Finalmente, la perspectiva interinstitucional, el trabajo en red, es otra de las estrategias, para el Trabajador Social en la búsqueda de pertinencia y sustentabilidad de las acciones con adultos mayores, el combate a su aislamiento o abandono, solo será posible con políticas interconectadas, con acciones locales e individuales que no renuncien a una estrategia interactiva y a una mirada global. Por ende, la transformación del Estado, es también sueño y desafío para el Trabajo Social actual.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe-Cepal (2007): *Protección y participación en la vejez: escenarios futuros y políticas públicas para enfrentar el envejecimiento en Chile*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Hevia, Solange (2003): "Política de Vivienda en Chile: una mirada crítica" en *Revista Perspectivas N°13* Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago Chile.
- Instituto de La Vivienda de La Universidad de Chile-Invi (2001): *Estudio diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda básica*, MINVU, Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo-MINVU (2008): *Informe de gestión 2007, Fondo Solidario de Vivienda*, MINVU, Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo-MINVU (2010): *Informe de gestión 2006-2009*, MINVU, Santiago, Chile.
- Pontificia Universidad Católica, Senama y Caja de Compensación Los Andes (2010): *Segunda encuesta nacional de calidad de vida en la vejez* SENAMA, Santiago, Chile.
- PULSO, Consultora (2006): *Guía de diseño de espacios residenciales para adultos mayores*, MINVU, Santiago, Chile.
- Surawski, Antonieta y otros (2005): *Origen e Implementación del Fondo Solidario de Vivienda: Informe Preliminar*, Instituto de Asuntos Públicos, de la Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Recibido: 6 Enero 2013

Aceptado: 15 Marzo 2013