
**UNA EXPERIENCIA DE INVESTIGACION PROSPECTIVA
SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL:
LOS CASOS DE ARGENTINA Y CHILE AL COMIENZO DEL NUEVO SIGLO**

MERCEDES LENTINI

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, experta en Proyecto y Gestión Ambiental, licenciada en Sociología, profesora titular de Problemática de la Vivienda y Metodología para la Investigación / U.N.Cuyo- Argentina; investigadora categoría 2 del Programa de Incentivos a la Investigación, profesora Maestría Gestión de Servicios de Salud / U.N.Cuyo.; profesora Maestría en Política y Planificación Social / U.N.Cuyo; profesora invitada Carrera de Doctorado en Arquitectura/ U. de Mendoza; miembro Cuerpo Docente y del Comité Académico de la Carrera de Doctorado Personalizado en Ciencias Sociales/ U.Nac. Cuyo; primera presidenta y miembro fundador de la RED ULACAV (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda), miembro Comisión Directiva FUNDES (Fundación para el Desarrollo Social).

Resumen

En este artículo se exponen los resultados de una encuesta Delphi realizada a expertos argentinos y chilenos cuyo objetivo fundamental fue visualizar, con una óptica prospectiva, los principales lineamientos sobre los que se debería desenvolver la política habitacional de Argentina y Chile al comienzo del nuevo siglo.

Los temas de la encuesta fueron: a) perspectivas sobre política habitacional latinoamericana; b) perspectivas sobre política habitacional de sus respectivos países (objetivos y acciones para encarar en materia de oferta habitacional, financiamiento, gestión urbana y localización de los conjuntos, relación del Estado con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil, orientación de la política —focalización vs. Universalización—); c) opinión sobre la política habitacional del país vecino; d) indagación retrospectiva y evaluativa sobre política habitacional durante la década de los noventa en ambos países.

Hacia el final, se comparan algunas tendencias actuales en la materia con el escenario deseado por los expertos en aquella oportunidad.

Abstract

HOUSING POLICY RESEARCH PROSPECTIVE EXPERIENCE: Cases study, Argentina and Chile at beginning of the new century

This paper discusses the DELPHI survey outcomes made to Argentinean and Chilean experts with an aim to visualise within a prospective framework how the housing policies in either countries should developed at the beginning of this new century.

The survey' topics were: a) Latin-American housing policies prospective; b) Both countries housing policies perspectives, (objectives; housing supply actions; financing; urban management and location of the settlements; the public - private sector and civil society organization partnerships; policies trend like focalisation vs. globalisation); c) opinions upon each others countries' housing policies; d) A retrospective assessment in both countries of the nineties' housing policies.

The paper ended comparing current housing policies tendencies against expected scenario described opportunely by the experts.

“No podemos tener la esperanza de predecir el futuro, pero podemos influir en él. En la medida en que las predicciones deterministas no son posibles, es probable que las visiones del futuro, y hasta las utopías, desempeñen un papel importante en esta construcción.”

Ilya Prigogine (Premio Nobel de Química 1977)

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se exponen, en primer lugar, los resultados de la encuesta Delphi que se ejecutó como parte de una investigación de mayor alcance y cuyo objetivo fundamental fue visualizar, con una óptica prospectiva, los principales lineamientos sobre los que se debería desenvolver la política habitacional de Argentina y Chile en el comienzo del nuevo siglo (Lentini, 2004).

En segundo término, se analizan algunas dimensiones del escenario deseable construido en aquella ocasión por el grupo de expertos, con el desarrollo de los lineamientos políticos seguidos por ambos países durante los últimos años.

1. LA TÉCNICA DELPHI: UNA EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN PROSPECTIVA

La **técnica Delphi** permite obtener, intercambiar y desarrollar las opiniones de un grupo de expertos acerca de hechos futuros. Es decir, es una **técnica prospectiva de carácter grupal** en la que el grupo está constituido por especialistas en un área de interés que emiten opiniones a través de la mediación del investigador. De los expertos se espera que puedan dar una opinión fundamentada sobre el comportamiento futuro de un conjunto de variables que definen una situación o sistema de interés.

La aplicación de la técnica consiste en una secuencia de interrogaciones individuales a través de cuestionarios (dos o tres rondas) de los cuales se obtiene información que constituirá la retroalimentación para los cuestionarios siguientes. Los expertos tendrán un co-

1- La Red Latinoamericana de Cátedras Universitarias de Vivienda (ULACAV) se constituyó en 1995 a partir de la iniciativa de dos universidades de la provincia de Mendoza (Argentina) y, desde entonces, ha reunido anualmente a docentes de diversas universidades latinoamericanas preocupados por temas vinculados con el hábitat popular.

2- Intencionalmente, se incorporaron dos jóvenes, pues se pensó que sería interesante conocer la opinión que tenían sobre el tema especialistas de otra generación (sobre todo porque se trataba de una técnica prospectiva). Se estima que el grupo logró débil representatividad territorial en ambos países pues, en el caso de Argentina la mayor parte de los expertos pertenecían a provincias del interior del país; en cambio, en el caso de Chile, en su mayoría pertenecían a Santiago de Chile.

nocimiento de los resultados a través del procesamiento que realice el investigador y podrán modificar sus opiniones en la ronda siguiente.

En nuestro caso, el grupo de expertos (30 en total: 16 de Chile y 14 de Argentina) se conformó fundamentalmente, aunque no con exclusividad, a partir de nuestra vinculación con la Red Ulacav (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda)¹.

Nuestra opinión es que el grupo de expertos quedó muy bien estructurado en cuanto a su composición: experiencia, profesiones, cargos políticos y técnicos desempeñados del más alto nivel.² Las rondas efectivamente realizadas fueron dos y se ejecutaron entre diciembre de 2002 y setiembre de 2003 a través de correo electrónico. Durante el desarrollo se pusieron en evidencia algunos inconvenientes operativos, fundamentalmente vinculados con el ritmo de las devoluciones de los cuestionarios, que limitaron el alcance de la aplicación de la encuesta.

Los temas sobre los cuales giraron las encuestas fueron: a) perspectivas sobre política habitacional latinoamericana. b) perspectivas sobre política habitacional de sus respectivos países: objetivos a alcanzar, acciones a encarar en cuanto a la oferta habitacional, al financiamiento, a la gestión urbana y localización de los conjuntos, a la relación del Estado con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil (OSCs); opiniones sobre la orientación de la política (focalización vs. universalización); c) opinión sobre la política habitacional del país vecino.

En esa encuesta se incluyó, además, una pregunta con orientación retrospectiva y evaluativa sobre política habitacional durante la década de los noventa en ambos países. En este ítem, se utilizó el Diferencial Semántico de Osgood (Gaitán Moya y Piñuel Raigada, 1998; Soler Pujals, 1991), por medio del cual se obtuvo un perfil de polaridad respecto de un objeto actitudinal (política habitacional de la década de los noventa) utilizando un repertorio de adjetivos antónimos polarizados. Por lo tanto, a través de la opinión de expertos se reconstruyó una apreciación global de carácter evaluativo respecto de la política: el ítem no medía aspectos objetivos de la política habitacional.

Según nuestras expectativas, los resultados obtenidos a partir de esta técnica podrían contribuir a diseñar escenarios futuros en materia de política habitacional y, especialmente, en lo vinculado con el hábitat popular latinoamericano.

2- UN BALANCE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL SEGÚN LA OPINIÓN DE EXPERTOS

Según puede observarse a través del Gráfico 1, que sintetiza los resultados de este ítem, los chilenos destacan —con sentido positivo y de manera notoria— la transparencia, eficiencia, alto nivel de productividad y amplia cobertura de la demanda de su política. Además, no escatiman en disminuir su valoración respecto del carácter segregador e inequitativo de la misma, del bajo nivel de calidad y superficie de sus viviendas y del nivel de centralización de la política en el ámbito nacional.

Los argentinos otorgan siempre valoraciones negativas a la política habitacional de su país en todos sus aspectos, pero con un perfil más homogéneo y moderado en las valoraciones otorgadas a las dicotomías. No obstante hay un claro, aunque tibio, reconocimiento al nivel de descentralización logrado.

Se estima que en las puntuaciones otorgadas por los argentinos pudieron influir dos factores relevantes: la marcada descentralización de su política habitacional, que dificulta la visión global en el ámbito nacional, y el hecho de que esta encuesta se realizó en un momento —fines del 2002— en el que el país atravesaba la más grave crisis de su historia.

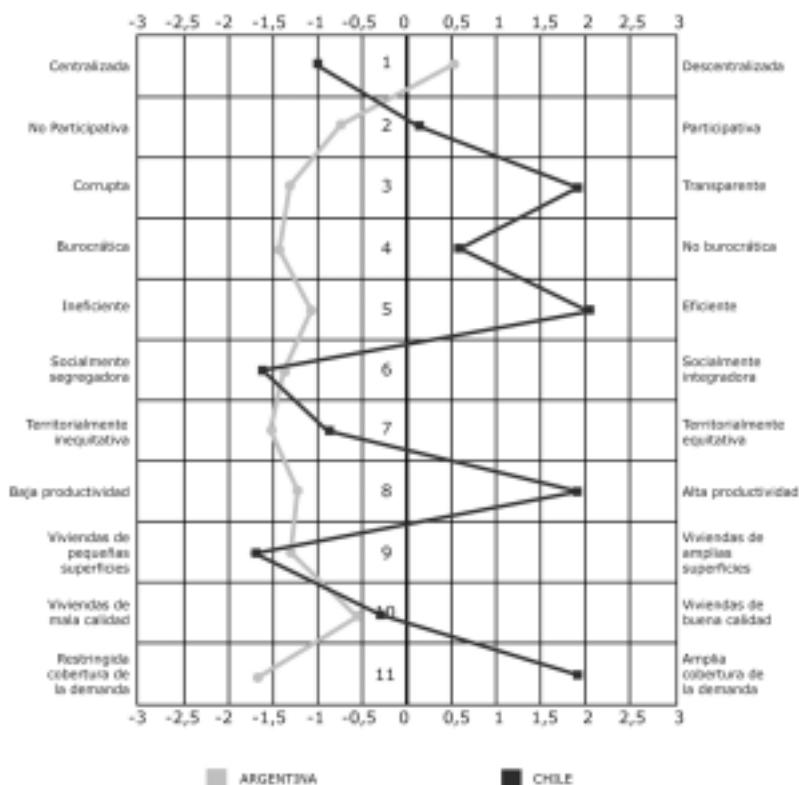
Los perfiles de ambos países son opuestos en la mayor parte de los puntos considerados, aunque se acercan notoriamente en aspectos vinculados con la segregación social, el tamaño de las viviendas y su calidad.

2.1. Desafíos frente al siglo que se inicia

El tema de la disponibilidad de recursos para atender las necesidades habitacionales, sobre todo para los sectores de menores ingresos, era el principal desafío que Argentina debía enfrentar en los próximos diez años, junto a la atención del déficit cualitativo a través de programas de mejoramiento y mantenimiento.

Gráfico Nº1

OPINIÓN DE EXPERTOS ARGENTINOS Y CHILENOS SOBRE LA POLÍTICA HABITACIONAL DE SUS PAÍSES DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.



Para Chile, el desafío fundamental pasaba, también, por atender el déficit cualitativo a través de obras de mejoramiento y mantenimiento y, además, por la preocupación por la calidad en la producción de la vivienda. Se ponía el acento en la necesidad de focalizar en los sectores más pobres (primer quintil) a través de la satisfacción de necesidades habitacionales básicas. Le seguían una serie de opciones, señaladas con igual frecuencia, que bien podrían sintetizarse como la necesidad de lograr asentamientos humanos ambiental y socialmente sustentables.

2.2. Objetivos a priorizar durante la próxima década

En mayor coincidencia con las deficiencias señaladas a la política habitacional de su país durante los noventa, según se expuso en el apartado anterior, los expertos chilenos estimaban prioritario integrar la política habitacional, la urbana y de ordenamiento territorial a fin de lograr el crecimiento armónico de las ciudades, promover la equidad territorial y facilitar el acceso al mercado de tierras. En segundo lugar, señalaban la necesidad de mejorar la calidad de las soluciones habitacionales.

Los expertos argentinos, priorizaron con igual frecuencia la necesidad de promover acciones focalizadas sobre sectores más vulnerables y la de incrementar la participación de diversos actores en la política habitacional. En segundo orden de importancia señalaron la necesidad de integrar la política habitacional, urbana y de ordenamiento territorial.

2.3. Acciones a encarar en cuanto a la oferta habitacional

En materia de oferta habitacional los expertos argentinos señalaron, con igual frecuencia, la necesidad de realizar investigaciones tecnológicas para reducir costos y aprovechar los materiales locales, la necesidad de incrementar programas de urbanización e infraestructura básica y la de generar líneas de crédito para obras de mejoramiento.

Los expertos chilenos, en alta coincidencia con respuestas anteriores, destacaron con igual frecuencia la necesidad de mejorar la calidad en la producción de viviendas en todos sus aspectos y la del parque habitacional existente a través de programas de mejoramiento habitacional. En segundo lugar, señalaban la necesidad de intervenir en campamentos y asentamientos precarios priorizando a los sectores más pobres, incapaces de endeudarse.

En algunos casos, se señaló la necesidad de promover la innovación tecnológica con el fin de bajar costos y mejorar la calidad.

2.4. Acciones a encarar en cuanto al financiamiento

En materia de financiamiento, los expertos argentinos indicaron con importancia equivalente, la necesidad de encarar distintos subsidios a la demanda (sobre todo de los sectores más pobres), la de promover estrategias microfinancieras de facilitación para los sectores más desfavorecidos y la de promover sistemas de ahorro previo. También se señaló como estrategia financiera, generar recursos a través de la titularización de hipotecas.

En Chile, las opiniones en torno a este ítem se mostraron muy dispersas. No obstante, se indicaba con frecuencia la necesidad de diversificar los instrumentos destinados a otorgar

préstamos y captar y administrar el ahorro. En especial, se señalaba la necesidad de subsidiar directamente el mejoramiento habitacional para los más pobres.

También se destacó: a) la necesidad de resolver el déficit de la cartera hipotecaria del Estado (morosidad); b) la necesidad de atender un segmento de la demanda que se encuentra sobre la línea de pobreza (no puede acceder a la vivienda sin deuda) pero que, a su vez, no es sujeto de crédito para la banca privada; c) de crear condiciones de financiamiento adicional por localizaciones preferentes, con el fin de revertir la segregación socio espacial y desincentivar la emigración de la población rural a las ciudades.

2.5. Acciones a encarar en cuanto a gestión urbana y localización

En este ítem resultó difícil establecer una prioridad, porque todas las opciones son complementarias. Se estima que la idea que mejor sintetiza las opciones elegidas por los expertos argentinos es la de elaborar proyectos integrales desde el punto de vista ambiental, urbano y habitacional, articulando especialmente con el nivel local.

También el grupo de expertos chilenos confirió especial interés a la intervención a través de la acción integral (no sectorial), especialmente en entornos urbanos degradados que aborden acciones en vivienda, equipamiento, espacio público y actividades económicas. En segundo orden, se señaló la necesidad de desarrollar una política de regulación del mercado de suelos.

2.6. Acciones a encarar en la relación del Estado con el sector privado

En el caso de Argentina, la necesidad de estimular la participación de las pymes en vivienda social se señaló, prioritariamente, como vía de vinculación del Estado con el sector privado. En igual medida se indicó que la participación de las empresas constructoras debería ser bajo riesgo propio.

Casi con igual frecuencia, se destacaba la necesidad de establecer mecanismos transparentes en la relación del Estado con el sector privado.

Los expertos chilenos mostraron posturas decididas en cuanto a la necesidad de incentivar y promover la participación del sector privado, sobre todo en la producción de vivienda y a través de créditos hipotecarios para pobres emergentes (los incentivos podrían ser subsidios a la creación de nuevos créditos, garantía de hasta el 70% del saldo insoluto en caso de remate que se sumarían al antiguo subsidio al diferencial del valor de las letras hipotecarias). Se indicaba en forma reiterada la necesidad de fiscalizar la participación del sector privado, sobre todo en calidad de la obra y promoviendo la transparencia de los mercados.

2.7. Acciones a encarar en la relación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Para los expertos argentinos, la necesidad de consolidar y democratizar las relaciones que el Estado ha establecido con la sociedad civil es la principal línea de acción que debía seguirse en la materia. Ello implicaba, fundamentalmente, la necesidad de implementar programas de capacitación para las OSC que participan en proyectos de vivienda, de prestar asistencia técnica a proyectos de desarrollo institucional de las OSC, de estimular la participación en las instancias decisorias de la política y, fundamentalmente, asegurar relaciones transparentes a través de adecuados mecanismos de control que neutralicen las relaciones clientelísticas y corporativas. También se otorgó papel relevante a las ONG (organizaciones no gubernamentales) como articuladoras de las relaciones del Estado con las OBC (organizaciones de base comunitaria).

Con frecuencia, los expertos argentinos resaltaron la necesidad de perfeccionar los mecanismos de consulta, apoyo, e investigación-desarrollo que supone la vinculación entre organismos estatales de vivienda y universidades y/o centros de investigación.

En forma decidida todos los expertos chilenos coincidieron en la necesidad de estimular los procesos participativos genuinos de la sociedad civil, sobre todo a escala local y potenciar todas las acciones que promovieran el desarrollo de capital social.

2.8. Orientación de la política social

Los expertos de ambos países eligieron, mayoritariamente, como orientación de política social para la próxima década aquella que integra los principios de universalidad, selectividad, equidad y eficiencia, a la que identificamos como “propuesta cepalina” (CEPAL, 2000). Es decir, según esta visión, la acción del Estado en materia de política habitacional debería orientarse por el principio de universalidad, de tal modo que sea compatible, además, con la posibilidad de establecer criterios de selectividad como forma de asegurar que las prestaciones llegarán a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

2.9. Opinión sobre la política habitacional del país vecino

En términos generales, los expertos chilenos se mostraron cautelosos al emitir su opinión sobre la política habitacional argentina: en su mayoría, no contestaron a esta pregunta aduciendo falta de conocimiento suficiente sobre el tema. Los que respondieron, le otorgaron un puntaje negativo global.

La mayor parte de los expertos argentinos, al opinar respecto de los chilenos sobre el mismo tema, consideró positiva la política implementada.

2.10. Alcances de la descentralización en Chile

En la segunda ronda con los expertos chilenos se trató de profundizar la discusión en torno a la posibilidad de descentralizar la política habitacional. En general, se mostraron pesimistas en este tema, fundamentando su opinión en “la desconfianza que tiene el poder central en la capacidad y solvencia local”, “en la comodidad, por parte del poder local, de no correr riesgos en decidir”, “en la dificultad de cambiar estilos muy arraigados entre los responsables de la operación de los programas” y “en la existencia de gran cantidad de municipios de sello político opositor desde que los gobiernos comunales se eli-

gen democráticamente”. Se visualizaba como más factible la posibilidad de profundizar la descentralización en el ámbito regional, cuyas autoridades son designadas y por lo tanto hay mayor afinidad política.

2.11. Posibilidades de actuación frente al problema de la segregación en Chile

En general se mencionaba la participación reguladora del Estado en el mercado de suelo como el instrumento más eficaz para hacer frente a la segregación residencial. Sin embargo se señalaba que, en ese momento, la política urbana no contaba con instrumentos para lograr una adecuada intervención en el mercado del suelo. Tales instrumentos permitirían orientar las decisiones de los agentes privados en relación con el uso del suelo haciéndolas compatibles con un funcionamiento eficiente de las actividades y con el objetivo de disminuir la brecha de equidad entre sectores sociales.

También se mencionó la posibilidad de intervenir mediante “proyectos de pequeña escala, que puedan realizarse en terrenos intersticiales ubicados en zonas consolidadas de las ciudades” como un medio para disminuir la segregación residencial y, en general, todas las acciones orientadas a aumentar significativamente los estándares de equipamiento, áreas verdes y de esparcimiento en los conjuntos de vivienda social.

2.12. Posibilidades de recuperar una política nacional de vivienda en Argentina

El consenso de los expertos, en torno al debilitamiento del marco nacional de la política de vivienda en Argentina durante la década de los noventa, llevó a la decisión de profundizar la discusión en relación con las acciones que serían necesarias encarar para recuperar una política en la materia.

En este sentido, los expertos resaltaron la necesidad de generar un espacio institucionalizado a través del cual se podría concertar la acción de los cuatro sectores involucrados: estado nacional, provincial, sociedad civil y ámbito académico de investiga-

3 - Los escenarios se clasifican en posibles (todos aquellos que puedan ser imaginados), realizables (dentro de los posibles son aquellos que pueden ocurrir siempre que respeten ciertas restricciones), deseables (aquellos posibles de ocurrir pero que nos interesa particularmente que ocurran) tendenciales (aquellos, probables o no, que corresponden a una proyección de las tendencias actuales hacia el futuro), referencial (el más probable) (Forciniti, Luis y Elbaum Jorge (2001).

ción. Además, sería necesario recuperar el ejercicio efectivo del poder de contralor del Congreso Nacional sobre el sistema y su direccionamiento. Para ello resultaría imprescindible modificar el marco legal vigente.

3- EL ESCENARIO DESEADO Y EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL INICIO DEL SIGLO XXI

Las preguntas, sobre las que se estructuraron las dos rondas de consulta a expertos, giraron en torno a opiniones respecto de principios, objetivos y acciones que serían pertinentes o deseables para poner en marcha en el ámbito de la política habitacional de cada país. Es decir, se buscaba aproximarse al terreno de un escenario deseable tratando de capitalizar la experiencia del grupo de expertos. La investigación no se orientó a perfilar cuáles serían los escenarios que tendrían mayores posibilidades de realizarse (escenario referencial o más probable).³

Habiendo transcurrido cuatro años de la realización de la encuesta y, aunque este lapso de tiempo es breve para poder visualizar la evolución de los escenarios políticos de ambos países, se estima que puede resultar de interés comparar algunas de las tendencias actuales en materia política con aquel plano deseable planteado por el grupo de expertos.

3.1 Principales acciones políticas encaradas por ambos países en el comienzo del nuevo siglo

La brecha que separaba los lineamientos de política habitacional seguida por ambos países en el comienzo del nuevo siglo parecería haberse profundizado mostrando nuevos rumbos en materia de otras opciones significativas.

3.1.1 El fortalecimiento del rol del Estado nacional en Argentina

La gestión del presidente Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) se ha orientado a recuperar el debilitado rol que cumplía la Nación en materia de política habitacional.

Según ha sido señalado, los expertos coincidían en reconocer que el logro más importante de Argentina durante los noventa había sido lograr un avanzado proceso de descentralización de su política habitacional en el ámbito provincial. No obstante, esto había traído como consecuencia el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales (Lentini, 2004)

Las acciones políticas encaradas por el gobierno nacional para lograr aquel objetivo —fortalecimiento del rol articulador del gobierno nacional— se alejan notoriamente de la propuesta de los expertos (ver 2.12) que creían pertinente generar un espacio institucionalizado a través del cual se podrían concertar los cuatro sectores involucrados: estado nacional, provincial, sociedad civil y ámbito académico de investigación, además de recuperar el ejercicio efectivo del poder de contralor del Congreso Nacional sobre el sistema y su direccionamiento. Para ello resultaba imprescindible modificar el marco legal vigente.

Sin efectuar un cambio normativo, el gobierno nacional ha inyectado un importante volumen de recursos extrasectoriales provenientes del superávit fiscal que se suman a los recursos Fonavi a través de diversos programas⁴. Además, se pretende “priorizar en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos” (CNV, 2003:3). La vuelta del péndulo parecería favorecer el fortalecimiento del rol del Estado como productor de viviendas. Según el discurso oficial, esta acción se debe encarar a través de programas integrales que “simultáneamente resuelvan los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral.” (Jiménez, 2003:42-43).

De este modo, según la política vigente, la acción del Estado debe asumir distintas modalidades de intervención: “acciones *facilitadoras* de las acciones del mercado en la producción de viviendas, acciones *promotoras* que complementen las acciones del mercado y acciones *directas* en la producción de viviendas” (CNV, 2003:37).

4- *La caracterización de los distintos programas nacionales excede los alcances de este trabajo. A simple título enunciativo se puede mencionar que los programas puestos en marcha desde la Nación han sido: a) Emergencia Habitacional b) Solidaridad Habitacional c) Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI. En el año 2004 se pusieron en marcha, además, el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento (Mejor Vivir).*

Las provincias han debido realizar un enorme esfuerzo para aprovechar los nuevos recursos nacionales, sin dejar de ejecutar las obras tradicionales realizadas con recursos Fonavi.

En términos generales, se podría decir que el gobierno nacional ha puesto en marcha una política de vivienda que marca diferencias con la implementada durante la década de los noventa, fundamentalmente a partir del fortalecimiento del rol que venía cumpliendo el gobierno nacional a través diversos programas que, si bien se ejecutan descentralizadamente, concentran en su propia órbita importantes mecanismos de decisión sobre los proyectos, lo cual ha afectado las posibilidades de decisión y acción de las provincias. La crisis vivida por Argentina durante los últimos años puso en evidencia la necesidad de priorizar la construcción de vivienda como mecanismo para reactivar la economía y poner fin a la recesión y al desempleo.

Si bien el principal desafío planteado en aquella ocasión por el grupo de expertos fue la necesidad de incrementar la disponibilidad de recursos para atender las necesidades habitacionales frente al paulatino desfinanciamiento del Fonavi y ésta, efectivamente, resultó ser la medida priorizada por el gobierno nacional, las opciones políticas complementarias han seguido el signo contrario al punto de vista sostenido por los expertos, en torno a la descentralización de la política habitacional durante los noventa, a la que consideraron un logro federal indiscutido.

3.1.2. El mejoramiento habitacional como principal desafío a enfrentar en ambos países.

Los expertos de ambos países otorgaron especial relevancia a la necesidad de atender el déficit cualitativo al priorizarlo como desafío a enfrentar durante los próximos años. Las acciones efectivamente encaradas por Argentina y Chile han dado cuenta de esta necesidad a través de una serie de medidas implementadas durante los primeros años de la década.

En Argentina —según las cifras del último censo (2001)— el 60% de los hogares deficitarios presenta requerimientos propios del déficit cualitativo, es decir que necesitan

completar o mejorar su vivienda. Con esta finalidad, el gobierno nacional puso en marcha en 2004 el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir) destinado a grupos familiares sin acceso al crédito, y destinado a obras de terminación, ampliación y refacción de viviendas. El programa se implementó a través de un convenio marco firmado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los gobiernos provinciales. En términos de expectativas, cuando todavía resulta prematuro evaluar resultados, se espera además que el programa, junto a otros de desarrollo, tenga significativos efectos en el mercado laboral —a través de la generación de empleos— y en la reactivación del mercado de insumos de la construcción.⁵

En el caso de Chile, los expertos coincidían en valorar positivamente la transparencia, eficiencia, alto nivel de productividad y cobertura de la política implementada por su país durante los noventa y su alto impacto en la contención del déficit cuantitativo. No obstante, reconocían que la gran deuda generada era la desvalorización del parque habitacional en sus atributos físico- espaciales, sociales y simbólicos. Las acciones de mejoramiento habitacional, mantenimiento y la preocupación por elevar la calidad de producción debían tornarse en líneas prioritarias de acción.

Efectivamente, las llamadas Políticas Habitacionales de Segunda Generación en Chile⁶ (1994-2001) se caracterizaron, fundamentalmente, por una sostenida productividad, altamente focalizada social y territorialmente y que contribuyó a generar importantes procesos de segregación y concentración de población en situación de pobreza (Sepúlveda O., 2005). La calidad deficitaria del parque habitacional fue el costo que debió pagarse frente a una política que privilegió el sostenido crecimiento de la producción de vivienda nueva.

Desde hace varios años, Chile ha realizado acciones tendientes a balancear el deteriorado estado del parque habitacional: modificación del marco legal, mejora de los estándares de las viviendas básicas, desarrollo de importantes acciones de reparación, convenios con el Instituto Nacional de Normalización y, además, se han generado algunos programas de mejoramiento de las viviendas y su entorno.⁷

5- En el momento de su lanzamiento el Programa Mejor Vivir significó el aporte de \$1.460 millones por parte del gobierno nacional para realizar 140.000 obras de mejoramiento de viviendas y la generación de 250.000 puestos de trabajo que se sumarían a los del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

6 - En Chile, es posible distinguir tres generaciones de políticas habitacionales (Sepúlveda O, 2005 a: 7-8) la primera generación de políticas (1978-1994) en la que se consolida el sistema financiero, programático e institucional de una política "viviendista" (subsidio a la demanda, crédito y ahorro) en el marco de una política de facilitación; b) la segunda generación de políticas (1994-2001) que se caracteriza por una sostenida productividad habitacional, altamente focalizada y generadora de importantes procesos de segregación socio-espacial; c) y la tercera (2001-2006) en la que se pretende revertir la situación mediante acciones compensatorias más descentralizadas y una preocupación por las necesidades urbanas e intento de integralidad en las acciones habitacionales.

7- Programa de Mejoramiento de la Vivienda y su Entorno (D.S. N° 84, V y U., 2005) y Subsidio de Rehabilitación Patrimonial (D.S. N° 40, V. y U. 2004).

Si bien los cambios introducidos a partir de la llamada “Nueva Política Habitacional” (Ravinet de la Fuente, 2004), que corresponde al gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000- 2006) incluyen, entre otros objetivos, el mejoramiento de la calidad de las soluciones habitacionales y su entorno —tomando en cuenta las diversas realidades regionales y locales—, todavía resulta un desafío de envergadura a encarar durante los próximos años (Sepúlveda O., 2005; INVI, 2005). Diversas reuniones y opiniones de políticos y expertos dan cuenta de esta situación y de la necesidad de encarar el problema en toda su complejidad: “En Chile, están desarrollándose programas de mejoramiento que se enmarcan en todos los cuerpos normativos vigentes, pero que no están incorporando suficientemente la complejidad del asunto” (Tapia, 2005).

3.1.3. El rol del Estado en Chile: tensión entre innovación y conservación

En oportunidad del relevamiento, los expertos chilenos habían mostrado posturas decididas en cuanto a la necesidad de incentivar y promover la participación del sector privado, sobre todo en la producción de vivienda y a través de créditos hipotecarios para pobres emergentes.

No obstante, se resaltaba la importancia de mantener acciones reguladoras del Estado, tales como la participación en el mercado de suelo como el instrumento más eficaz para hacer frente a la segregación residencial.

En el ámbito de las acciones efectivamente encaradas durante los últimos años, lo que se pudo observar es una profundización de líneas políticas que marcan énfasis en la participación del sector privado en el financiamiento de la vivienda para la población pobre solvente, y en el repliegue del sector público de la función crediticia. Los recursos estatales deberán focalizarse en los dos quintiles de ingreso más pobres. El sostenimiento del nivel de producción alcanzado durante la década a fin de continuar con la reducción del déficit permite prever el mantenimiento de una óptica cuantitativa para su solución, aunque se particulariza la necesidad de mejorar la calidad habitacional. (Ravinet De La Fuente, 2004).

El marcado énfasis en la privatización de la vivienda social, a través del retiro del Estado de su rol de productor, y el incremento del financiamiento bancario para este tipo de vivienda se complementa con el reconocimiento de la focalización, de la acción subsidiaria del Estado y de la promoción y desarrollo del mercado habitacional (MINVU, 2001). Parecería claro, entonces, que durante el gobierno del presidente Lagos (2000-2006) las orientaciones estratégicas de la política habitacional han estado dirigidas a fortalecer el rol subsidiario del Estado, diversificando la oferta habitacional y ampliando el papel del sector privado. El notorio debilitamiento de la función reguladora de Estado se destaca en el concierto de opiniones de especialistas como un reclamo de relevancia (Sepúlveda O. y Tapia, R., 2005 en: INVI, 2005).

Conclusiones:

A pesar de que el tiempo transcurrido desde la aplicación de la encuesta Delphi resulta escaso para percibir con claridad el ajuste entre las visualizaciones anticipadas de escenarios futuros y las acciones efectivamente encaradas, la técnica ha mostrado ser una herramienta de interés para explorar y describir los escenarios políticos que se van configurando.

En el momento de su aplicación (2001-2002) la técnica Delphi resultó ser un poderoso instrumento para captar la opinión de expertos en torno a lo sucedido en ambos países durante los '90. Si bien, como se ha sostenido, esta instancia no supuso la medición objetiva de los hechos sino que se trabajó fundamentalmente a través de opiniones, éstas mostraron ajustarse bastante a una evaluación más objetiva realizada a través de otras técnicas de investigación dentro del mismo proyecto. (Lentini, 2004; Lentini 2005). Es decir, que la utilización de paneles de expertos, propia de esta técnica, permitió realizar evaluaciones de interés desde una óptica retrospectiva y, por lo tanto, fortalecer el valor de la opinión de especialistas en consideraciones de esta naturaleza.

En el plano prospectivo, la aplicación de la técnica mostró algunos desajustes en relación con el desarrollo efectivo de los escenarios. Se podría suponer que esto ha obedecido

a dos situaciones que fueron señaladas oportunamente (ver notas 2 y 3). Por un lado, la escasa representatividad territorial del grupo de expertos de ambos países que le habría dado un sesgo federal en el caso de los argentinos consultados y, un sesgo centralista, en el caso de especialistas chilenos. Por ejemplo, ningún experto argentino visualizó, en aquel momento, el vuelco centralista en el ámbito nacional que tendría la política durante los años subsiguientes.

En segundo lugar, el hecho de haber trabajado con ítemes vinculados con el plano de escenarios deseables que no se confrontaron con escenarios probables, también pudo acotar los alcances de las previsiones. Por ejemplo, no se obtuvieron apreciaciones sobre las probabilidades de eficacia que podrían tener las acciones de mejoramiento habitacional encaradas por ambos países o a través de qué modalidades podrían encararse intervenciones de mejoramiento con mayor probabilidad de éxito.

En el plano sustantivo de la comparación de las políticas de ambos países, el inicio de esta investigación se enmarcó en medio de un mundo globalizado, bajo el dominio hegemónico del enfoque facilitador en materia de vivienda y, entre otras inquietudes, nos preguntábamos sobre la posibilidad que tendría cada país para ir marcando rumbos diferentes, a través de opciones políticas significativas, al interior de este modelo de los noventa. La principal conclusión que podría extraerse del análisis efectuado es que —según ha sido señalado— la brecha entre ambos países en materia de decisiones políticas de relevancia parece haberse profundizado: Chile ha enfatizado el rol subsidiario del Estado, su acción focalizada en sectores de menores ingresos y el estímulo a la participación del mercado, mientras que Argentina ha priorizado el rol del Estado nacional como productor de vivienda a través de obra pública como mecanismo para reactivar la economía y poner fin a la recesión y al desempleo.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (LC/G.2071/Rev.1P), agosto, Stgo. de Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, “XXX Asamblea Ordinaria”, Catamarca, ju-

- nio 2003, en: *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda* (10), 2003.
- FORCINITI, Luis y ELBAUM Jorge (2001) *La prospectiva: qué es y para qué sirve*. SECyT/ Dirección Nac. De Planificación y Evaluación; en formato electrónico CD: CeLGyP (Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva).
- GAITÁN MOYA, Juan y PIÑUEL RAIGADA, José (1998), *Técnicas de Investigación en Comunicación Social. Elaboración y registro de datos* (Madrid, Síntesis).
- JIMÉNEZ, Mabel, “XII Reunión de Ministros y Autoridades de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre 2003, en: *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, (11):42-43, 2003.
- INVI (Instituto de la Vivienda/ Fac. Arquitectura y Urbanismos/ Univ. De Chile) (2005), *IV Jornada de Vivienda Social, Vivienda, Ciudad, Política Habitacional Chilena: Los Nuevos Desafíos*, Santiago de Chile.
- LENTINI, Mercedes (2004), *Política habitacional comparada: Argentina y Chile en el contexto de la globalización*, Tesis de Doctorado, inédita, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza- Argentina.
- LENTINI, Mercedes (2005), “Política habitacional de Argentina y Chile durante los noventa. Un estudio de política comparada” en: *Revista del INVI*, 20 (55): 139- 153.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Palabras del Señor Ministro, [en línea] <<http://www.minvu.cl>> [consulta, enero 2001]
- RAVINET DE LA FUENTE, Jaime, “La política habitacional chilena: alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres”, en: *Revista del INVI*, 19 (50): 130-145, mayo 2004.
- SEPÚLVEDA O., Rubén (2004) “Integralidad e Intersectorialidad, ejes claves en la producción del hábitat. Reflexiones a partir de la experiencia chilena” en: *Revista del INVI*, 19 (50):146-163.
- SEPÚLVEDA O., Rubén (2005 a), “Presentación” en: *IV Jornada de Vivienda Social, Vivienda, Ciudad, Política Habitacional Chilena: Los Nuevos Desafíos*, octubre 2005, Santiago de Chile, INVI (Instituto de la Vivienda/ Fac. Arquitectura y Urbanismos/ Univ. De Chile).
- SEPÚLVEDA O., Rubén (2005 b), “Impacto de la Política Habitacional” en: *IV Jornada de Vivienda Social, Vivienda, Ciudad, Política Habitacional Chilena: Los Nuevos Desafíos*, octubre 2005, Santiago

de Chile, INVI (Instituto de la Vivienda/ Fac. Arquitectura y Urbanismos/ Univ. De Chile)

SOLER PUJALS, Pere (1991), *La investigación motivacional en marketing y publicidad*, (Madrid/ Bilbao, Deusto).

TAPIA, Ricardo (2005), "Mejoramiento Urbano Habitacional", en: *IV Jornada de Vivienda Social, Vivienda, Ciudad, Política Habitacional Chilena: Los Nuevos Desafíos*, octubre 2005, Santiago de Chile, INVI (Instituto de la Vivienda/ Fac. Arquitectura y Urbanismos/ Univ. De Chile).