



INSTITUTO DE
ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES UC

Centro UC
Políticas Públicas

Proyecto Políticas Públicas 2020

Formulación de Programa Habitacional para Cooperativas de Vivienda en Chile

17 de noviembre de 2020

Equipo:

Javier Ruiz-Tagle (IEUT)
Felipe Encinas (E. Arq.)
Darinka Czischke (TU-Delft)
Nelson Carroza (UPLA-UB)
Felipe Valenzuela (IEUT)
Valentina Cortés-Urra (TU-Delft)



Estructura presentación

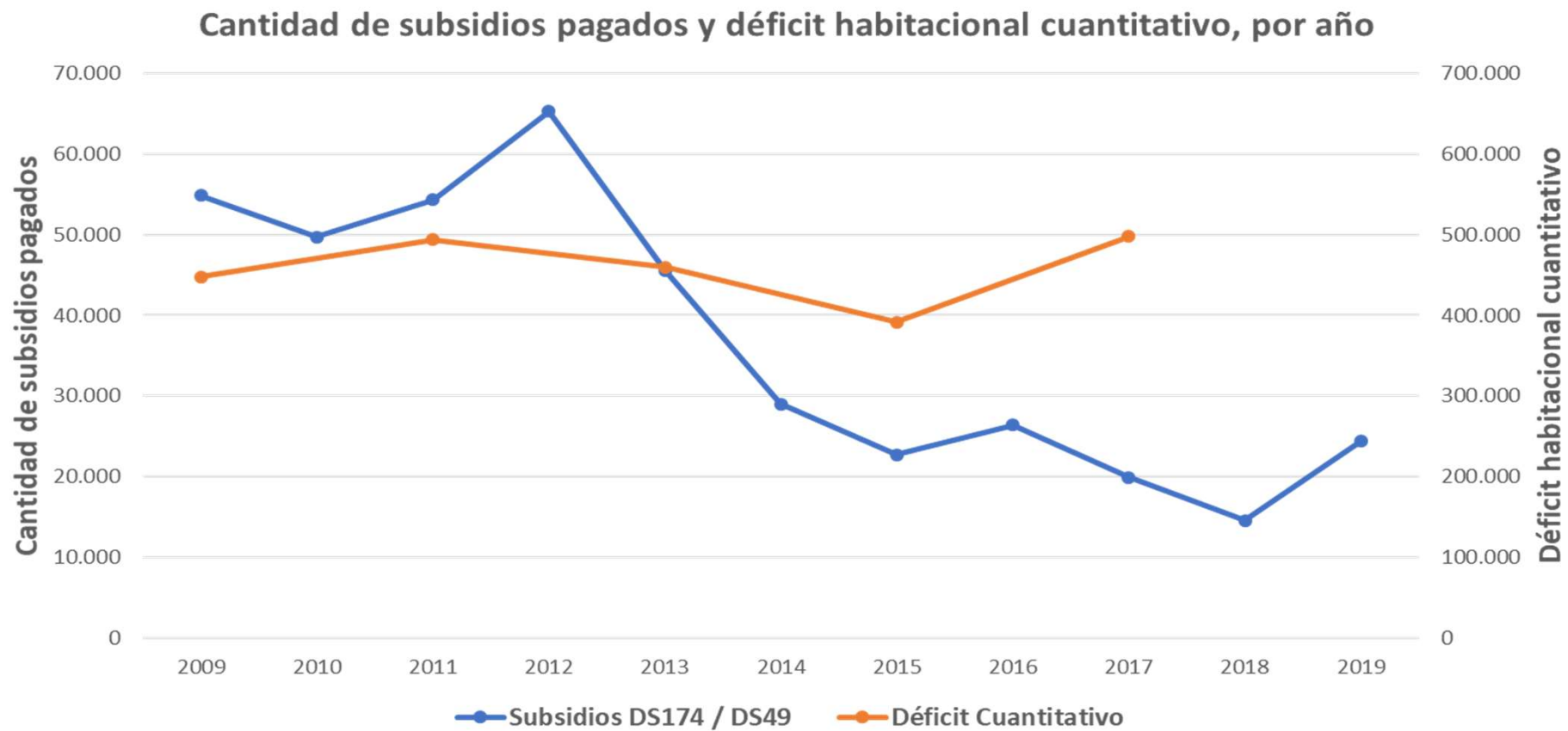
- 1. Diagnóstico**
- 2. Objetivos**
- 3. Metodología**
- 4. Resultados**
 - 4.1 Historia cooperativas
 - 4.2 Análisis casos internacionales
 - 4.3 Población potencial
 - 4.4 Normativa y nudos críticos
- 5. Propuesta**
 - 5.1 Modelo de financiamiento
 - 5.2 Régimen de propiedad y gestión del suelo
 - 5.3 Modelo de gestión y ayuda mutua
 - 5.4 Habitabilidad



1. Diagnóstico

La propuesta busca abordar dos dimensiones del problema habitacional:

- 1) Enfrentar el reciente crecimiento del déficit y el agotamiento de la política habitacional



Fuente: Encuesta
CASEN y
Observatorio
Urbano MINVU

1. Diagnóstico

2) Promover la participación de los pobladores en la construcción de su hábitat.

- **Resurgimiento de organizaciones de pobladores.**

- Búsqueda de mejor localización, evitando segregación espacial y manteniéndose en comunas de origen.
- Demanda por viviendas de mejor calidad y mayor superficie.
- Mayor participación y consolidación de autogestión.

- **Experiencias de autogestión: la oportunidad de cooperativas de vivienda**

- Nuevas iniciativas de formación de cooperativas cerradas de vivienda.
- Experiencias piloto de cooperativas y experiencias de autogestión han mostrado limitaciones, ligadas a marco normativo y a respuesta social de pobladores dentro de institucionalidad habitacional.



1. Diagnóstico

Experiencias Piloto:

Cooperativa Ñuke Mapu (Pedro Aguirre Cerda)

Cooperativa Paihuén (Valparaíso)



2. Objetivos

Objetivo General

- *Formular un Programa Habitacional para Cooperativas de Vivienda en Chile que logre atender y dar forma, en un solo cuerpo normativo, a todas las etapas de la producción habitacional cooperativista, incluyendo aspectos legales, económicos, sociales, arquitectónicos y constructivos.*



Objetivos Específicos

- *Revisar la **experiencia nacional** sobre cooperativismo en vivienda en el siglo XX.*
- *Revisar **experiencias internacionales** de implementación y desarrollo de modelos de cooperativas cerradas de vivienda, y de vivienda colaborativa en general.*
- *Analizar todos los **procesos sociales e institucionales** que componen la producción actual de vivienda por vía cooperativa en Chile, e **identificar trabas, nudos críticos, inadecuaciones e incongruencias** de la institucionalidad actual.*
- *Caracterizar la organización actual de la demanda habitacional e identificar la población potencial de un Programa Habitacional para Cooperativas de Vivienda.*
- *Formular **directrices para un programa de cooperativas** y revisar su aplicabilidad tanto con expertos en distintas materias (legales, económicas, sociales, arquitectónicas y constructivas), como con los mismos pobladores.*
- *Diseñar un programa de cooperativas de vivienda a partir de las consideraciones aprendidas en el proceso de investigación.*



3. Metodología

1. **Entrevistas a informantes clave:** expertos respecto a historia y condiciones actuales de modelo cooperativo, representantes de instituciones relacionadas a desarrollo de proyectos habitacionales vía cooperativas, y dirigentes que han participado en proyectos.
2. **Revisión de normativa vigente:** marco normativo de cooperativas de vivienda, y regulaciones que rigen para proyectos habitacionales.
3. **Análisis de casos internacionales:** casos sudamericanos (Uruguay y Argentina) y europeos (Holanda, Dinamarca y España). En todos hay un modelo vigente de cooperativas de vivienda, con distintos niveles de consolidación.



4.1 Resultados: experiencia nacional en el siglo XX

- Mayor desarrollo hacia fines de los 50'.
- Dos grandes promotores: iglesia católica (ej. Fundación INVICA) y mundo obrero-sindical (ej. Bataflor).
- Durante la Dictadura, cooperativas disminuyen drásticamente, y muchas vigentes no continuaron en la práctica (Rosenfeld y Segovia, 1985).
- Interrupción: discontinuidad en experiencias de cooperativismo (esquema cooperativas cerradas).
- Sin conexión clara con experiencias anteriores: aprendizaje social acumulado se pierde.



Carlos F. ... Unión de Cooperativas Bataflor, 1965

4.2 Resultados: análisis de casos internacionales

Profiles of a Movement:
CO-OPERATIVE HOUSING
Around the World

Se realizó un análisis comparativo a través de 5 casos internacionales:

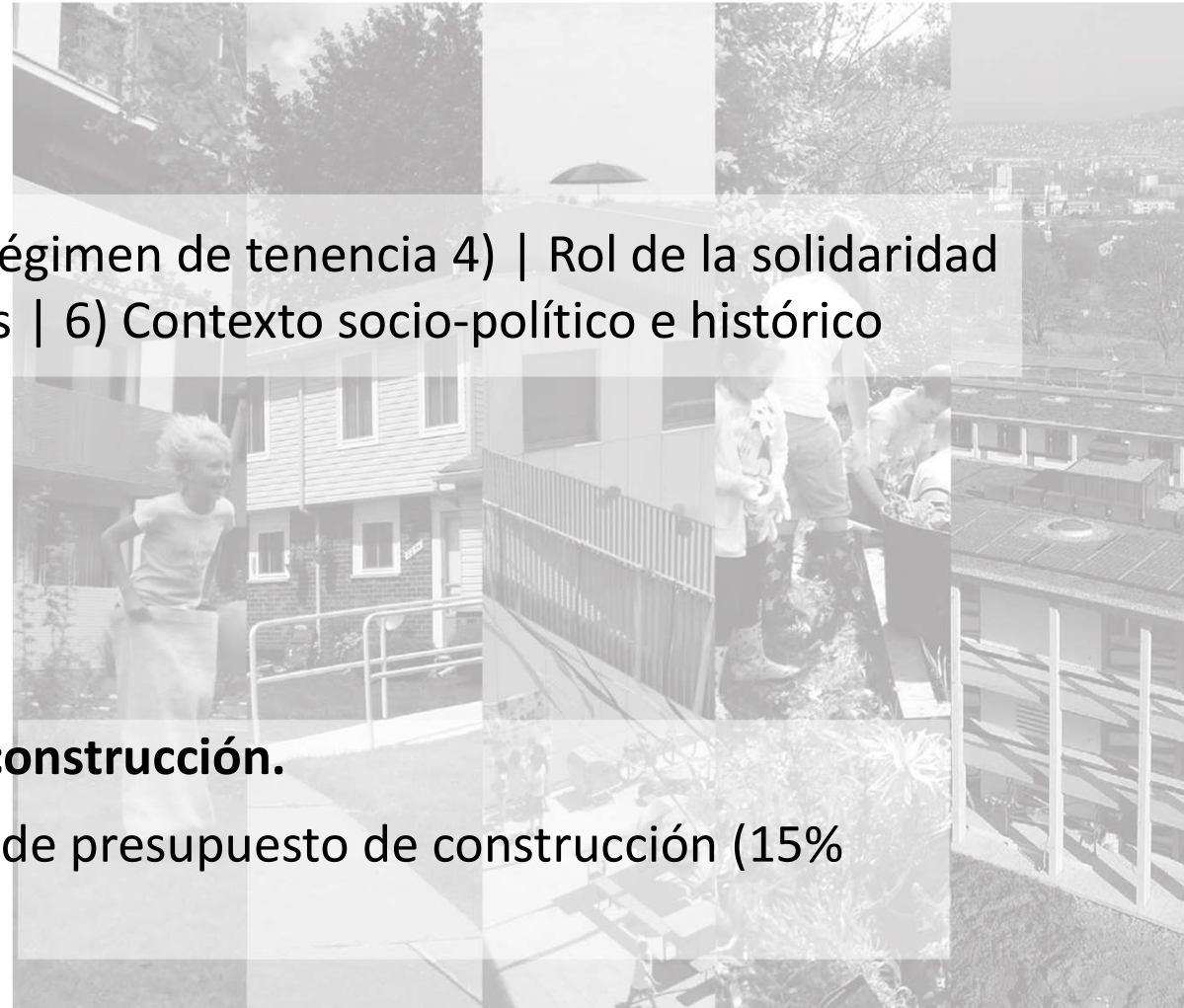
Uruguay, Argentina, España, Holanda, Dinamarca

Dimensiones de Análisis:

1) Modelo de gestión | 2) Modelo de financiamiento | 3) Régimen de tenencia 4) | Rol de la solidaridad dentro del concepto de vivienda | 5) Apoyos institucionales | 6) Contexto socio-político e histórico

Síntesis de aprendizajes

1. **Mayores atribuciones para gestión de suelo.**
2. **Formas alternativas de tenencia de suelo y vivienda.**
3. **Financiamiento mixto y diferenciado para terreno y construcción.**
4. **Fortalecimiento de apoyo técnico (IAT):** sobre el 10% de presupuesto de construcción (15% estándar FUCVAM Uruguay).



4.3 Resultados: análisis de procesos sociales e institucionales

Normativa Relevante:

Documento	Tema
Ley General de Cooperativas. Decreto con Fuerza de Ley N° 5 del Ministerio de Economía.	Regula funcionamiento de cooperativas, incluyendo cooperativas de vivienda
D.S. N° 49. Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda	Reglamenta funcionamiento del FSEV, orientado a la entrega de subsidios habitacionales a familias vulnerables
Resolución Exenta N° 11504 (2017) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Llamado a proceso de selección FSEV para cooperativas cerradas de vivienda (Programa Piloto)
Resolución Exenta 1266 (2020) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Nuevo llamado a proceso de selección FSEV para cooperativas cerradas de vivienda

Nudos críticos

1. **Financiamiento**
2. **Autogestión**
3. **Régimen de propiedad**
4. **Ayuda mutua**

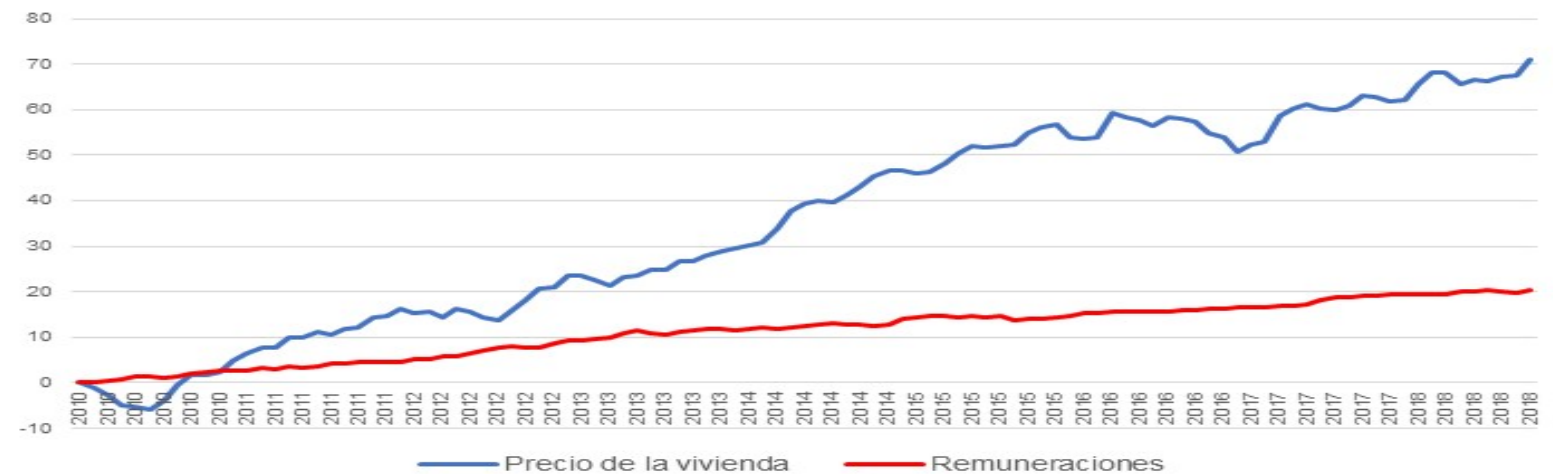


4.4 Resultados: población potencial

- Requerimiento total de viviendas (déficit habitacional cuantitativo): **497.615** (CASEN 2017)
- Requerimiento de viviendas para 40% más vulnerable: **252.660** (CASEN 2017)

- Subsidios otorgados en postulación colectiva DS49 en 2018: **15.843** (DPH MINVU)
- Subsidios otorgados en postulación colectiva DS49 en 2019: **18.276** (DPH MINVU)

Relación Precio de la Vivienda contra Remuneraciones 2010-2018



Vergara y Aguirre,
2019, CIPER

5. Propuesta

Hacia un Programa Habitacional para Cooperativas de Vivienda en Chile

- Modelo basado en la capacidad de autogestión de los proyectos, la propiedad colectiva y la democracia interna.
- Fomento a la vida en comunidad, la solidaridad y la ayuda mutua.
- Alternativa de acceso a la vivienda, que supere el modelo de subsidio individual.
- No se trata solamente de suplir la Entidad Patrocinante por una Cooperativa Cerrada de Vivienda.



5. Propuesta

Ámbitos

1. Modelo de financiamiento
2. Régimen de propiedad y gestión del suelo
3. Modelo de gestión y ayuda mutua
4. Habitabilidad



5.1 Propuesta: Modelo de Financiamiento

Situación actual	Limitaciones
Programa piloto funciona a través de financiamiento del DS 49, utilizando llamados especiales y glosas específicas de presupuesto.	<ul style="list-style-type: none">• DS 49 orientado a proyectos de mayor volumen.• Diseñado para que subsidio se otorgue individualmente.• Limitaciones en fondos destinados a suelo.

Lineamientos propuesta

1. **Diferenciar financiamiento en: i) construcción; ii) suelo, iii) asistencia técnica**
2. **Entrega de aportes colectivos e indivisibles (no individuales).**
3. **Expandir a clases medias (DS19 u otros).**
4. **Continuidad entre proyectos cooperativos a través de ente aglutinador (i.e. Federación)**

5.2 Propuesta: Régimen de propiedad y gestión del suelo

Situación actual	Limitaciones
<p>Por defecto en Chile, propiedad de vivienda es individual.</p> <p>Visiones distintas respecto a régimen de propiedad en pilotos cooperativos: algunos mantienen propiedad individual y otros buscan mecanismos para propiedad colectiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal vigente en Chile no permite separación entre propiedad de suelo y de lo construido. • No existe mecanismo para propiedad colectiva de conjuntos habitacionales. Solo se utiliza moratoria de 5-10 años que rige para viviendas sociales, pero no se asegura continuidad.

Lineamientos propuesta

- 1. Fortalecer adquisición de suelos (i.e. banco de suelos, compra preferente).**
- 2. Diferenciar propiedad de suelo (fideicomisos comunitarios o estatal) y de construcción (cooperativa, en cesión de uso).**
- 3. Regular propiedad colectiva de conjunto habitacional y fortalecer seguridad de tenencia.**

5.3 Propuesta: Modelo de gestión y ayuda mutua

Situación actual	Limitaciones
<p>Normativamente, autogestión permite que cooperativas cerradas reemplacen a Entidades Patrocinantes (EP) en gestión de proyectos.</p> <p>Normativa actual no permite participación de cooperativistas en construcción de sus proyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de las cooperativas para realizar la gestión, con recursos limitados. • Dificultades para la contratación de la asistencia técnica, y dependencia de apoyo profesional externo (ONG) • Existen impedimentos para la participación de los cooperantes en las obras de construcción.

Lineamientos propuesta

- 1. Aumento y concentración de recursos para Asistencia Técnica (sobre 10%)**
- 2. Crear Institutos de Asistencia Técnica (IAT): entidades (regionales) para apoyar formación socio-técnica de pobladores en modelo cooperativo, y aspectos legales, urbanos, arquitectónicos, constructivos, organizacionales.**
- 3. Viabilizar participación de pobladores en construcción (ayuda mutua), al menos en algunas partidas de baja complejidad técnica.**

5.4 Propuesta: Habitabilidad

Situación actual	Limitaciones
Proyectos deben atenerse a lineamientos establecidos por DS 49.	<ul style="list-style-type: none">Poca flexibilidad para incorporación de modificaciones en función de necesidades de comunidades cooperativas.

Lineamientos propuesta

- 1. Flexibilización de diseño de proyectos habitacionales.**
- 2. Incorporación de elementos de diseño para privilegiar espacios colectivos, y alternativas energéticas (Guía de Diseño).**

5. Propuesta: Resumen

Ámbitos	Lineamientos	Modificaciones normativas	Actores involucrados
1. Modelo de financiamiento	Diferenciar financiamiento en: i) construcción; ii) suelo, iii) asistencia técnica	Creación Decreto especial (diferente a DS 49)	MINVU
	Financiamiento colectivo e indivisible (no individual)		
	Expandir a clases medias		
	Continuidad entre proyectos cooperativos por ente aglutinador	Federación de Cooperativas	Organizaciones de pobladores y cooperativas, Ministerio de Economía.
2. Régimen de propiedad y gestión de suelo	Fortalecer adquisición de suelos (i.e. banco de suelos, compra preferente). Diferenciar propiedad de suelo y de construcción.	Modificación constitucional. Leyes específicas sobre propiedad colectiva, y división de propiedad y construcción.	Convención Constitucional, Parlamento.
	Regulación de propiedad colectiva y fortalecimiento seguridad de tenencia.	Creación Decreto especial (diferente a DS 49). Fideicomisos Comunitarios de Tierra.	MINVU, Parlamento.

5. Propuesta: Resumen

Ámbitos	Lineamientos	Modificaciones normativas	Actores involucrados
3. Modelo de gestión y ayuda mutua	Aumento y concentración de recursos para Asistencia Técnica	Creación Decreto especial (diferente a DS 49)	MINVU
	Creación de Institutos de Asistencia Técnica	Creación Decreto especial (diferente a DS 49)	MINVU
	Viabilizar participación de pobladores en construcción (ayuda mutua)	*Ej. programas existentes donde todavía hay autoconstrucción	MINVU
4. Habitabilidad	Flexibilización de diseño de proyectos habitacionales	Creación Decreto especial (diferente a DS 49)	MINVU
	Elementos de diseño para espacios colectivos y alternativas energéticas	Creación de Guías de Diseño y normas técnicas.	MINVU



INSTITUTO DE
ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES UC

Centro UC
Políticas Públicas

Proyecto Políticas Públicas 2020

Formulación de Programa Habitacional para Cooperativas de Vivienda en Chile

17 de noviembre de 2020

Equipo:

Javier Ruiz-Tagle (IEUT)

Felipe Encinas (FADEU)

Darinka Czischke (TU-Delft)

Nelson Carroza (UPLA)

Felipe Valenzuela (IEUT)

Valentina Cortés-Urra (TU-Delft)