

# POLÍTICAS HABITACIONALES Y LA FALTA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CHILE

VERÓNICA PAZ PINCHEIRA HILL\*

RESUMEN

El siguiente trabajo analiza la historia de la vivienda social en Chile, como figura principal utilizada por los distintos gobiernos para intentar dar solución a los problemas habitacionales del país. A través de dicho análisis, se irá demostrando que la vivienda no ha sido entendida como un derecho social, sino como un bien de mercado absolutamente sujeto a la ley de la oferta y la demanda. Asimismo, se ahondará en las consecuencias negativas que ha tenido esta visión mercantilista, que van más allá del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo con el que año a año deben luchar las administraciones de turno. Finalmente, se concluye la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales adquiridas por Chile, y dar a la vivienda la categoría de derecho fundamental, protegido por la Constitución.

Palabras clave: Vivienda social, derecho a la vivienda, política habitacional, derechos sociales.

ABSTRACT

*The following paper analyzes the history of social housing in Chile, as the main figure used by the governments trying to solve the housing problems of the country. Through this analysis, we will demonstrate that housing has not been understood as a social right, but as a market commodity, absolutely subject to the law of supply and demand. Also, we will deal with the negative consequences that this mercantilist view has had, consequences that go beyond the qualitative and quantitative housing deficit with which every year must fight the government in power. Finally, we conclude that there is the need to comply with international obligations undertaken by Chile, and give the housing the status of a fundamental right protected by the Constitution.*

*Key words: Social housing, housing rights, housing policy, social rights.*

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2014

Fecha de aceptación: 6 de junio de 2014

\* Abogada, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico: verónica.pincheira.h@gmail.com.

## 1. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CHILE

Chile tiene poco más de 100 años de políticas habitacionales, una rica y compleja historia legal que va desde la primera Ley de Habitaciones Obreras de 1906, que buscaba garantizar unas condiciones mínimas de higiene para la vivienda popular; hasta el día de hoy, en que se puede observar una inversión pública importante –pero insuficiente como veremos–, donde los subsidios aparecen como la solución que han elegido los últimos gobiernos para paliar el déficit habitacional. La historia de cómo se ha abordado este tema en Chile se relaciona casi por completo con la figura de la vivienda social, entendida como aquella destinada a mejorar la situación habitacional de los grupos más desposeídos de la sociedad.

Estos cien años de vivienda social deben analizarse considerando que, durante todo ese tiempo, Chile experimentó una significativa transición en el plano demográfico y urbano. Por dicho proceso, las distintas generaciones de políticas y programas habitacionales del país, van de la mano de los cambios de población, urbanización y necesidades de vivienda.

El lapso en que se describen los programas habitacionales es un tiempo demográfico largo. En efecto, la población de Chile aumentó de 2,7 millones de habitantes (hacia fines del siglo XIX) hasta algo más de 15 millones el año 2002, y la tasa de crecimiento de población reconoce su ciclo completo de transición, desde niveles altos hasta fines de los años setenta para después decaer en velocidad. En el plano de la distribución espacial, el Chile que se describe evolucionó desde una población mayoritariamente rural a un grado de urbanización cercano al 90% en el Censo del 2002, es decir, los niveles propios de países desarrollados. La estructura urbana mostró cambios importantes referentes a la incidencia del fenómeno metropolitano *vis a vis* la correspondiente a las ciudades medianas y menores en el patrón de urbanización y conformación misma del problema habitacional<sup>1</sup>.

Uno de los elementos clave a la hora de estudiar el tema de la vivienda social y la forma en que se ha abordado, es el concepto de dé-

---

<sup>1</sup> LÓPEZ ALVARADO, Héctor, *Chile, Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio*, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004, p. 19.

ficit habitacional. Este se calcula en función de la diferencia entre las necesidades habitacionales –estimadas sobre la base de estadísticas demográficas– y el *stock* de viviendas en condiciones aceptables. Como es obvio, los resultados difieren de acuerdo al estándar mínimo que se exija a una habitación para clasificarla en esta categoría<sup>2</sup>. Por cierto, muchas veces este número no considera aquellas viviendas que, pese a tener una construcción aceptable, registran altas condiciones de hacinamiento. Así, desde el punto de vista de la formulación de las políticas habitacionales, una de las principales deficiencias será el indicador utilizado para la cuantificación del problema que buscan resolver.

Se estudiará brevemente la historia de la política de vivienda habitacional en Chile, para poder determinar si se trata de un verdadero reconocimiento del derecho a la vivienda, o simplemente de una oferta programática de carácter cuantitativo de unidades habitacionales.

Durante el siglo XIX los efectos del desarrollo capitalista y del proceso de industrialización se hicieron sentir en todos los ámbitos de la sociedad y motivaron una serie de críticas hacia sus consecuencias en los sectores obreros, que vivían en viviendas precarias con pésimas condiciones de higiene<sup>3</sup>.

En 1906, la Ley 1838 sobre Habitaciones Obreras es introducida como un esfuerzo pionero influenciado por las políticas europeas de vivienda de la época. Esta ley tenía dos elementos principales: por un lado, creaba los Consejos de Habitaciones Obreras, que iniciaron con recursos públicos proyectos habitacionales para mejorar la calidad de la vivienda ofrecida por arrendadores privados a hogares de bajos ingresos. La cobertura resultó mínima comparada con las necesidades de entonces y la gran mayoría de los hogares de escasos recursos no se beneficiaron con el programa<sup>4</sup>. Se crea un instrumento público cuya misión era evaluar las condiciones de las viviendas destinadas a los obreros para determinar mejoras o demolición. Adicionalmente, la ley ofrecía incentivos tributarios para aquellas firmas o empresarios

---

<sup>2</sup> ARELLANO, José Pablo: *Elementos para una política de vivienda social*, en: Estudios CIEPLAN, N° 5, 1976. p. 7.

<sup>3</sup> HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo, “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, en: *Eure*, Vol. XXXIII, N° 98, 2007, p. 59.

<sup>4</sup> ROJAS, EDUARDO: *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999, p. 1.

privados que acometieran la construcción de viviendas económicas. Con este elemento, la regulación chilena de la vivienda inicia un temprano reconocimiento del sector privado como actor central de los mecanismos de provisión de vivienda<sup>5</sup>. La iniciativa –vigente hasta 1925– sensibilizó a la opinión pública sobre el problema habitacional, aportó las primeras estadísticas de vivienda y proporcionó antecedentes que serían la base para promulgar otras leyes posteriores<sup>6</sup>.

Desafortunadamente, el resultado de esta experiencia no fue el esperado. Al cabo de un par de décadas, los cuartos demolidos excedían por mucho a los nuevos construidos. Durante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas. Por su parte la iniciativa privada, acogiendo a los beneficios y garantías tributarias que dicha ley impuso, construyó otras 3.246 viviendas durante el mismo período, en especial cités y pasajes en diversas poblaciones creadas en la ciudad<sup>7</sup>. La explicación, como ocurre hasta el día de hoy, radica en que los actores privados, que ocupan un papel preponderante desde esos años, no encontraban incentivos suficientes para interesarse en la construcción de viviendas económicas en la cantidad esperada.

Debido al fracaso de la Ley 1838, los arriendos sufrieron grandes alzas, como consecuencia de la disminución en la oferta de unidades habitacionales. Esto, sumado a una gran huelga de arrendatarios organizados, motivó la dictación en 1925 del DL 261, conocido como Ley de la Vivienda, que consistía en una serie de regulaciones respecto a las rentas de arrendamiento (dependiendo de la salubridad o no de la vivienda) y al tema del desalojo de los arrendatarios, además de crear los llamados Tribunales de Vivienda. Sus efectos tampoco fueron los esperados: los arrendadores vieron disminuidos sus ingresos arbitrariamente, y los arrendatarios tuvieron que soportar, una vez más, condiciones de vivienda insalubres e indignas.

---

<sup>5</sup> RUBIO VOLLERT, Rodrigo: “Lecciones de la política de vivienda en Chile”, en: *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 10, enero-diciembre, 2006, Universidad Nacional de Colombia, pp. 197-206.

<sup>6</sup> Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile [en línea], en: *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, [citado el 20 de octubre de 2013] [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gIb\\_cod\\_nodo=20061113164636&hdd\\_nom\\_archivo=HISTORIA%20MINVU%20EDITADA.pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gIb_cod_nodo=20061113164636&hdd_nom_archivo=HISTORIA%20MINVU%20EDITADA.pdf)

<sup>7</sup> LÓPEZ ALVARADO, *Chile. Un Siglo...*, p. 54.

La huelga de los arrendatarios motivó la dictación de un segundo instrumento: el DL 308 de 1925, que impulsaba la construcción de vivienda obrera, y que creó el Consejo Superior de Bienestar Social, el cual vino a reemplazar a los Consejos de Habitaciones Obreras. El Consejo mantuvo las atribuciones con que contaba el organismo creado en 1906, y tuvo como fin el incentivar la construcción de nuevas viviendas, promoviendo, por ejemplo, la participación de cooperativas en esta tarea.

En 1931 existió una nueva modificación en esta materia de la mano del DFL 33, que creó la Junta Central de Habitación Popular, que tuvo como característica una ampliación de las facultades deten-tadas por los organismos anteriores, pudiendo incluso otorgar préstamos en efectivo para la construcción de viviendas económicas. El DFL 33 también buscó hacerse cargo de una situación particular de la época, y que estaba causando numerosos problemas: la migración de población rural a las ciudades, instalándose en la periferia de las mismas en terrenos no urbanizados, y con pésimas condiciones de habitabilidad —este sería el antecedente de los hoy llamados campamentos—. Por lo mismo, estableció ciertas prohibiciones como el destinar terrenos a nuevos barrios o poblaciones sin que se cumplieran los requisitos de urbanización establecidos por la respectiva municipalidad, entre otras.

Durante este período también es importante mencionar la Ley 5950 de 1936, que crea la Caja de Habitación Popular, organismo que viene a reemplazar a todos los demás que fueron creados con anterioridad, y que tiene la particularidad de ser el primero en reunir todas las facultades y recursos en una sola entidad, además de ser la primera institución habitacional que contó con una cuota presupues-taria fija. A su vez otorgó facilidades a las instituciones de previsión, industriales y de agricultores, indicando condiciones para la construcción de viviendas y para el otorgamiento de los préstamos<sup>8</sup>. En este sentido, es interesante destacar la iniciativa de otorgar una garantía estatal a quienes invirtieran capitales en viviendas económicas, generando una acción conjunta entre el Estado y el sector privado.

La Caja de Habitación Popular fue modificada en el año 1943 por la Ley 7.600, pasando a llamarse Caja de Habitación, organismo múltiple dependiente del Ministerio del Trabajo. Este nuevo orga-

---

<sup>8</sup> LÓPEZ ALVARADO, *Chile. Un Siglo...*, p. 57.

nismo contaba con mayores facultades y recursos que su predecesor, agregando herramientas que serían fundamentales en su labor, como la participación de las Cajas Previsionales en la construcción de viviendas económicas, la facultad de expropiación, y una nueva forma de financiamiento, con aportes desde distintos sectores y de distintas partidas del presupuesto nacional, llegando a triplicar sus recursos en menos de 10 años.

Importantes hitos para la actividad inmobiliaria chilena fueron los siguientes: la promulgación de la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas (D. 451 del 6.7.1944), que definió los estándares de la vivienda económica; la Ley 9.135 del 30.10.1948 (Ley Pereira, modificada por la Ley 9.572 del 4.3.1950), que estableció beneficios tributarios a quienes construyeran a través de esa Ordenanza y; la Ley 10.254 del 20.2.1952, que estableció sanciones tributarias a quienes no se acogieran a esta ordenanza.

Respecto de la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas de 1944, esta legislación definió por primera vez la vivienda económica haciendo alusión a sus estándares constructivos y no solo a su posible precio de renta como había sido hasta ese momento. La ordenanza precisó que la “vivienda económica” es aquella que satisface las condiciones mínimas que se indican en la Ordenanza y “cuyos dividendos o renta mensual no exceda del 30% de dos y media veces el sueldo vital”<sup>9</sup>.

Importante también es destacar tres aspectos introducidos por este instrumento: en primer lugar, la facultad de la Caja de Habitación para construir viviendas en forma directa, lo que se tradujo en unas 19.000 unidades en menos de una década. En segundo lugar, el esfuerzo que se ve en esta Ordenanza de regular, por primera vez en forma detallada la configuración urbana de las poblaciones, imponiendo mínimos en cuanto a urbanizaciones, equipamientos, etc. Finalmente, la Ordenanza estableció una serie de beneficios tributarios en orden a estimular la construcción de viviendas económicas a entes privados.

Si bien todos estos esfuerzos iban en la dirección correcta, lo cierto es que el déficit habitacional cuantitativo seguía siendo mayor a la capacidad del Gobierno de construir viviendas para paliarlo. El gran problema, que se fue replicando en el tiempo, es que después de 47 años de la actividad legislativa en materia de viviendas, vemos que

---

<sup>9</sup> LÓPEZ ALVARADO, *Chile. Un Siglo...*, p. 81.

los resultados fueron sumamente pobres, apenas un promedio de 1.650 casas al año en todo el país. Sin embargo, la población aumentó de 3 millones a 6 millones de habitantes a lo largo del período, y de esta diferencia de 3 millones no menos del 90% necesitó de una legislación efectiva que le permitiera el acceso a la vivienda. Para estas 2.700.000 debieron construirse unas 475.000 viviendas y el país construyó solo 79.000<sup>10</sup>.

En los años cincuenta se puso en vigencia una política habitacional de mayor alcance. En 1948 y 1959 se pusieron en vigencia leyes que, una vez más, otorgaban nuevos incentivos al sector privado para que invirtiera en proyectos habitacionales. En 1952 se creó un organismo público para edificar viviendas a precios asequibles con recursos públicos. Las leyes de desarrollo urbano que exigieron a los municipios la adopción de planos reguladores y de ordenanzas especiales para regular la subdivisión de terrenos para viviendas de bajo costo también entraron en vigencia durante este período. Asimismo, se estableció una agencia técnica para supervisar la calidad de la construcción, actividad de vital importancia en un país sísmico. Sin embargo, estos esfuerzos fueron incapaces de producir el número de viviendas requeridas por una población cada vez más urbanizada<sup>11</sup>. De todas formas, es destacable el hecho de que por primera vez en el medio siglo de historia de políticas habitacionales, se busca dar soluciones integrales, fomentando la coordinación entre las distintas instituciones y recursos disponibles, lo que da cuenta de una nueva forma de abordar el problema de la vivienda en Chile.

Durante esta década nace un organismo que será fundamental en la forma en que se aborda el problema habitacional del país: la Corporación de la Vivienda. Esta institución, creada por el DFL 285 de 1953, vino a fusionar la Caja de Habitación (dependiente del Ministerio del Trabajo) con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, organismo que había sido creado en 1939, dependiente del Ministerio de Hacienda, y que buscaba auxiliar en forma inmediata a aquellas provincias devastadas por catástrofes como terremotos.

---

<sup>10</sup> BRAVO HEITMANN, Luis: *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Editorial Universitaria S.A. Santiago, 1959. P. 47. Citado por: LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 84.

<sup>11</sup> ROJAS, *El largo camino...*, p. 1.

Las principales funciones de la Corporación de la Vivienda, definidas en el DFL 285, consistían en la ejecución de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas. También estaba encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas. Entre la larga lista de herramientas con que contaba la Corporación para hacer efectivos sus fines destacan las facultades de expropiar, comprar, vender arrendar y permutar inmuebles, así como contratar y conceder préstamos, entre otros. Es importante mencionar también que la Corporación podía proyectar y construir viviendas para destinarlas al arrendamiento, figura que se analizará más adelante como una de las soluciones más adecuadas al déficit habitacional, y que ha sido poco explotada en la historia legislativa y administrativa de nuestro país. En general, es posible señalar que este organismo contó con facultades y recursos que excedían por mucho a todos sus antecesores, ampliando sus fines y la forma de conseguirlos, pero siempre teniendo como objetivo último aumentar la cantidad de viviendas económicas disponibles para los sectores más vulnerables.

Durante el mismo año de la creación de la Corporación de la Vivienda y como un complemento a la política integral de vivienda que se venía gestando, se dicta el DFL 431 que crea la Junta Ejecutiva del Plan de Vivienda. Este organismo, presidido por el Presidente de la República, sería el encargado de poner en marcha el Plan de Vivienda, que según el DFL 150 era creado por la Dirección de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Su creación obedeció a la preocupación del Gobierno por el problema habitacional que afectaba especialmente a los sectores más populares.

El Plan contempló para 1954 la construcción de 32.083 viviendas, de las cuales solo fueron construidas 6.877 unidades, siendo que 486 correspondían al tipo “mínimo ampliable”, que en la práctica fueron de 50,4 m<sup>2</sup>, sin ninguna posibilidad de ampliación<sup>12</sup>.

Como venía ocurriendo en todas las etapas comentadas, los planes de vivienda y políticas habitacionales no fueron capaces de satisfacer

---

<sup>12</sup> BRAVO HEITMANN, Luis: *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Editorial Universitaria S.A. Santiago, 1959. P. 47. Citado por: LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 88.

la demanda cuantitativa existente, pese a los esfuerzos por pensar en soluciones integrales e intentando involucrar a actores públicos y privados. Esto se tradujo en un cambio constante en la normativa, creando nuevos organismos con distintas facultades, pero asignando recursos que terminaron siendo insuficientes. Así las cosas, la Corporación de la Vivienda fue reformulada durante el gobierno de Alessandri, y se creó el llamado “Plan Habitacional Chile”.

En este mismo contexto se promulga en 1959 el DFL N° 2, conocido también como Ley del Plan Habitacional, y se formula el Programa Nacional de Vivienda, que formó parte del Plan Decenal de Desarrollo Económico 1961-1970 de la Corporación de Fomento. Estas iniciativas pretendían poner fin al déficit habitacional existente, mediante experiencias ya probadas, como fueron las franquicias tendientes a involucrar a los sectores privados; también se contempló la autoconstrucción como solución para los sectores vulnerables y medios que tuvieran capacidad adquisitiva. El Plan Habitacional tuvo una marcada preocupación por los grupos más necesitados, y un componente de planificación compleja y a largo plazo, además de una intención clara de potenciar la participación del mundo privado en su cometido.

Otra novedad introducida por el DFL N° 2 fue la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, que vino a ampliar el espectro de acceso a la vivienda que hasta entonces se centraba en los organismos de previsión y en los sistemas de leyes especiales. Este sistema se preocupó especialmente de los sectores medios, otorgando préstamos a largo plazo que por sus características terminaban implicando subsidiar hasta el 20% del mismo, todo esto enmarcado dentro de la preocupación estatal por ayudar al financiamiento de la vivienda mediante apoyo crediticio a aquellos sectores que por sí mismos no podían acceder a ella, pero que estaban en mejores condiciones que los sectores vulnerables que sencillamente no tenían capacidad de ahorro o crédito.

Es por eso que durante este período se observa una preocupación por focalizar de mejor manera los recursos destinados a políticas habitacionales, además de reducir la destinación de fondos buscando entregar a cada familia una solución acorde a sus posibilidades reales. Así, se definieron diversos patrones constructivos, que apuntaban a racionalizar los procesos constructivos. Se destaca la definición de metros cuadrados por habitantes; tipologías habitacionales en extensión y altura, para la cual se definió la cantidad de pisos racionales,

entre otros. Complementando a lo anterior, la proposición del plan consideró también la capacidad de pago de los obreros y empleados, entendida como la aptitud de un postulante para atender el servicio de un préstamo equivalente al valor de la vivienda y en función directa del ingreso mensual del grupo familiar. Para estimar los tramos de salario a considerar se realizó en 1960, un muestreo entre imponentes del Servicio Social y una encuesta a los imponentes de la Caja de Empleados Particulares<sup>13</sup>. El problema que presentó este sistema fue que, respecto de los estratos bajos, solo consideraban a empleados y trabajadores organizados en Cajas, dejando fuera del sistema a los trabajadores que realmente percibían los ingresos más bajos, permitiendo un aumento de la pobreza extrema, del déficit habitacional formal, y del surgimiento de campamentos y poblaciones callampa. La falta de preocupación por los trabajadores informales fue una característica de esta época.

En 1960 se promulga el DS Nº 1.100, que reorganiza la Corporación de Vivienda, convirtiéndola en empresa del Estado con autonomía. Durante esta década, el gobierno impulsó una política habitacional de mayor alcance que buscó solucionar los requerimientos habitacionales de todos los estratos económicos de la población a través de una combinación de programas financiados por los sectores público y privado. Las piedras angulares de esta política fueron la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para dictar las políticas y administrar los fondos públicos; el Programa de Ahorro Popular (PAP) para incentivar el ahorro en los sectores de menores ingresos y el establecimiento de las asociaciones de ahorros y préstamos. Se otorgaron recursos fiscales al MINVU para la construcción de viviendas de bajo costo accesibles a las familias de bajos ingresos bajo diversos planes subvencionados. El plan de pago consideraba las necesidades del grupo familiar, el monto ahorrado en el programa PAP y la capacidad del grupo para pagar la deuda. Las asociaciones de ahorros y préstamos captaban ahorros de los hogares de ingresos medianos y altos para financiar la adquisición de viviendas a través de préstamos hipotecarios. Un sistema indexado para el cálculo de la deuda y amortizaciones, ayudó al sistema a operar en un ambiente inflacionario.

---

<sup>13</sup> LÓPEZ ALVARADO, *Chile. Un Siglo...*, p. 91.

El programa del gobierno de Frei Montalva en materia habitacional hizo un cambio de enfoque respecto del gobierno de Alessandri: el objetivo ya no fue la reactivación económica sino que la redistribución de recursos y la incorporación a la sociedad de los sectores “marginados”, a través de su movilización y organización<sup>14</sup>. Esto se vio reflejado, por ejemplo, las palabras del Ministro de Obras Públicas que ejercía el cargo durante 1964: ‘La vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera sea su nivel socioeconómico’<sup>15</sup>.

No obstante, este modelo fue incapaz de satisfacer la demanda habitacional de una población urbana en rápido crecimiento y finalmente sucumbió a mediados de la década del sesenta (período de gran inflación y recesión económica) no en poca medida por los riesgos inherentes a su estructura de financiamiento (depósitos de corto plazo financiando préstamos a largo plazo). La vivienda rural no estuvo dentro de las prioridades del Ministerio de Vivienda y fue dejada en manos de organismos de desarrollo agrícola y de promoción social. Está de más decir que estos organismos lograron poco, y la mayoría del campesinado continuó viviendo en viviendas de mala calidad. El total de viviendas construidas aumentó en el período de 1958 a 1970 a un promedio de 8 mil por año, aún insuficiente para satisfacer las necesidades<sup>16</sup>.

Es importante mencionar también la creación durante este período de cuatro Corporaciones, que serían fundamentales para los propósitos del gobierno de Frei Montalva, con las salvedades ya hechas respecto a los resultados finales. La Ley 16.931 de 1965, que establece la existencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, creó también la Corporación de Servicios Habitacionales, la Corporación de Mejoramiento Urbano y reorganiza las dependencias de la Corporación de la Vivienda y la Dirección de Obras Urbanas. Dos años más tarde esta última es reformada, convirtiéndose en la cuarta de las corporaciones del período: la Corporación de Obras Urbanas. Institucionalmente

<sup>14</sup> LÓPEZ ALVARADO, *Chile. Un Siglo...*, p. 128.

<sup>15</sup> COCIÑA, Camila: La ciudad es un derecho [en línea], en: *Centro de Investigación Periodística*. [Citado el 12 de octubre de 2013]. <http://ciperchile.cl/2012/11/16/la-ciudad-es-un-derecho/>.

<sup>16</sup> ROJAS, *El largo camino...*, p. 2.

se destaca que las cuatro corporaciones se crean con la máxima autonomía posible, al darles el estatus jurídico de “Empresa del Estado con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de carácter autónomo, de derecho público, de duración indefinida, que se relacionaría con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”<sup>17</sup>.

En cuanto a las funciones que detentaba cada entidad después de su creación y posteriores modificaciones, tenemos en primer lugar a la Corporación de la Vivienda, que era la encargada de la proyección, ejecución, formación, loteo, urbanización, construcción, equipamiento, reestructuración, remodelación y reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas en sectores y zonas urbanas y rurales, y del fomento de estas actividades dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Además de estas funciones, enumeradas de forma no taxativa, la Corporación de la Vivienda tenía también todas aquellas atribuciones que no hubieran sido traspasadas por ley al Ministerio de Vivienda y Urbanismo o a las tres corporaciones restantes. En segundo lugar, la Corporación de Servicios Habitacionales fue la encargada de atender los problemas de vivienda de la población del país, preferentemente en sus niveles socioeconómicos medio y bajo; desarrollar programas de asistencia técnica, social, económica, educacional y cultural, relacionados con el problema habitacional de los barrios, poblaciones y grupos humanos y, en general, realizar todas las actividades relacionada con el bienestar habitacional de la población urbana y rural, dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En tercer lugar, la Corporación de Mejoramiento Urbano tenía entre otras funciones, las de expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, transferir, vender, rematar inmuebles dentro o fuera de los límites urbanos; formar una reserva de terrenos para abastecer los planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del privado. Finalmente, la Corporación de Obras Urbanas estuvo encargada de la proyección, del estudio, de la ejecución, de la construcción y de la explotación o conservación de las obras urbanas fiscales dentro de los planes y programas elaborados

---

<sup>17</sup> JUGOVIC, Mirna: *Naturaleza Jurídica de los Servicios de Vivienda y Urbanización*. Informe en Derecho, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Jurídica, 1998. Citado por: LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 129.

por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y de realizar cualquiera de estas funciones cuando ellas le fueran encomendadas petición de personas naturales o jurídicas<sup>18</sup>.

Junto a la creación de las Corporaciones, destaca también el programa llamado “Operación Sitio”, que buscaba en primer lugar dar solución habitacional a los damnificados por los temporales del invierno de 1965, y en segundo lugar entregar una solución realista al problema de las familias que carecían de una vivienda definitiva, evitando de paso la formación de nuevas poblaciones “callampa”. La Operación Sitio consistió en un programa estatal de créditos para la adquisición de lotes urbanos unifamiliares, dotados de servicios básicos de urbanización y de equipamiento comunitario.

Esta nueva institucionalidad, de organismos y programas coordinados entre sí, se tradujo en una preocupación ya no solo desde el punto de vista de la vivienda y de su déficit cuantitativo, sino que también del desarrollo urbano y su relación con la actividad económica. Se mantuvo la importancia del aporte del sector privado, responsable importante de la disminución del déficit habitacional, y que seguía recibiendo estímulos para enfocarse en las viviendas económicas. Finalmente, el mayor avance de esta época fue el hecho de tener un Ministerio que se enfocara exclusivamente en los temas de vivienda y urbanismo, permitiendo que las iniciativas en esas materias contaran con un alto grado de planificación, especialmente si se le compara con períodos anteriores.

Así quedan planteados los sectores que convergen en la arena política de la vivienda de la época: la burocracia pública del sector –técnicos y administradores–, los demandantes de vivienda a través de sus organismos sociales, los dirigentes políticos vinculados a dichas organizaciones y al Parlamento y, finalmente, el sector empresarial más o menos encuadrados en la Cámara de la Construcción<sup>19</sup>. Sin embargo, como se señalara anteriormente, pese a los esfuerzos destinados por este gobierno, en la segunda mitad de la década de los sesenta la inflación obligó a implementar políticas contractivas de la economía, re-

---

<sup>18</sup> LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 132.

<sup>19</sup> PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés, “Políticas Estatales en condiciones de Movilización Social: Las Políticas de Vivienda en Chile (1964-1973)”. En: *Eure*, Vol. VI, 1979, p. 133.

duciendo el gasto público, siendo el área de la construcción de obras públicas y de viviendas la principal afectada.

El Gobierno de la Unidad Popular llegó a ampliar la responsabilidad gubernamental en materia de vivienda, declarando que el vivir bajo un techo digno constituía un derecho irrenunciable y que proveerlo era obligación del Estado, no pudiendo ser objeto de lucro.

En este sentido, el gobierno de Allende fue pródigo en declaraciones relacionadas con el uso social del suelo urbano, en el entendido que los terrenos que pudieran ser utilizados para la construcción de viviendas para las clases menos favorecidas no podían estar sujetos a los efectos de la oferta y la demanda, debiendo destinarse a la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población, sin tener que basarse en la comercialización. Así también, se puso énfasis en la necesidad de entender a la vivienda no solo como una unidad habitacional, sino como un proceso social, que incluía equipamiento comunitario, redes vecinales, empoderamiento de dirigentes, etc.

En consecuencia, durante los primeros años de la década del setenta se realizaron esfuerzos significativos para entregar viviendas a través de proyectos públicos. Este esfuerzo copó la capacidad institucional y financiera del gobierno y puso a prueba la capacidad de la industria de la construcción. La escasez de recursos impidió que esta política hiciera mucha mella en las deplorables condiciones habitacionales de los hogares pobres.

En cuanto a las condiciones a las que se vio enfrentado el gobierno de Allende, tenemos que a diciembre de 1970, la Corporación de la Vivienda calculaba el déficit habitacional en más de 500.000 viviendas<sup>20</sup>. La constatación de esas cifras, sumado a la concepción de la vivienda como un derecho en vez del producto mercantilista que había sido hasta 1970, motivó a la Unidad Popular a destinar todos sus esfuerzos para aumentar la cantidad de viviendas construidas por año, buscando un ideal en que cada familia chilena sería propietaria de su vivienda. Además, se planteó como objetivo entregar viviendas sólidas y definitivas, y no unidades progresivas o de emergencia.

Aunque el número de viviendas iniciadas aumentó, el de las viviendas terminadas no aumentó demasiado (en promedio, se entrega-

---

<sup>20</sup> CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA: *CORVI, en el centro de la construcción*. Santiago, Chile. Ediciones AUCA, 1972, p. 40.

ron 9 mil al año). Muchos proyectos quedaron a medio terminar, ya sea por falta de materiales de construcción o de financiamiento<sup>21</sup>.

La preocupación por el tema habitacional durante el mandato de Allende no solo estuvo orientado a la construcción y entrega en propiedad de las viviendas a los pobladores, sino que se evidenció una intención de dar una solución más integral, proponiendo iniciativas innovadoras para la época. Muestra de ello, son las 40 medidas de la propuesta de gobierno de la Unidad Popular, donde varias de ellas estaban directamente relacionadas con el sector Vivienda. Encontramos por ejemplo la eliminación de la reajustabilidad de las cuotas cobradas por la Corporación de la Vivienda; un Plan de Emergencia destinado a la construcción rápida de viviendas que tuvieran luz y agua aseguradas; destinación de terrenos fiscales eriazos a construcción; cobro de contribuciones solo a viviendas de lujo; y, finalmente, se implementó la figura de “Arriendos a precio fijo”, donde solo se podría cobrar el 10% del ingreso familiar, ya fuera como canon de arriendo, o como dividendo.

Resulta interesante la postura de este gobierno respecto de la autoconstrucción, que había sido implementada en administraciones anteriores. La Unidad Popular suprimió definitivamente dicha figura, aduciendo que era un elemento negativo y especialmente pernicioso para la clase trabajadora, que no solo tendría que llegar después de largas jornadas laborales a seguir trabajando en la construcción de sus viviendas, sobreexplotando a los trabajadores, sino que además terminarían logrando un producto de dudosa calidad, con materiales en muchas ocasiones inapropiados, mientras que la producción de viviendas por empresas especializadas aseguraba la rapidez y calidad de la estructura<sup>22</sup>.

Así, Allende reconocía la importancia de entregar esta tarea de reducir el déficit habitacional –siempre siendo el Estado el supervisor y el mandante– a las empresas constructoras de la época. De esta forma

<sup>21</sup> ROJAS, Eduardo: *El largo camino...*, p. 2.

<sup>22</sup> CASTILLO COUVE, María José: Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile [en línea], en: *Derecho a la Vivienda y a la Ciudad*, cuadernos electrónicos número 6. [citado el 22 de noviembre de 2013].

[http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos\\_electronicos/numero\\_6/2\\_%20Art%C3%ADculo%20Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo%20Couve%20-%20Chile.pdf](http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/2_%20Art%C3%ADculo%20Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo%20Couve%20-%20Chile.pdf)

también se reactivaría la economía, dados los grandes volúmenes de dinero que este sector movilizaba, y se disminuiría la desocupación obrera, logrando a la larga una redistribución de los ingresos.

Por último, y se ahondará en el tema en un acápite posterior, es necesario destacar dentro del gobierno de Allende la impulsión de la llamada “Operación Campamento”, que buscaba solucionar los problemas habitacionales de los pobladores instalados en los asentamientos informales. En todas las políticas habitacionales de la Unidad Popular se vio la urgencia transversal ante la situación apremiante de las tomas de terrenos, que se habían intensificado en la segunda mitad de 1970.

La época que comienza luego del Golpe Militar de 1973 corresponde al surgimiento de un nuevo modelo de política habitacional (centrada en el instrumento de subsidio a la demanda y su complemento con el ahorro y crédito), inserto en el marco político de un régimen autoritario, que constituye un quiebre de la historia democrática del país, y que, en lo económico-social introduce cambios fundamentales del modelo de desarrollo y organización del Estado, por su orientación neoliberal y reorganización de las políticas públicas<sup>23</sup>.

La postura evidenciada por el Régimen Militar respecto a las políticas habitacionales orientadas a los sectores de más bajos ingresos distó mucho de lo postulado en el período de la Unidad Popular. Así, el principio básico fue que: “la vivienda es un derecho (luego este concepto se reemplazaría por el término ‘bien’) que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, y para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad. En este sentido, la vivienda no es más dádiva del Estado producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados”<sup>24</sup>.

Hubo entonces un cambio fundamental en la forma de entender el problema habitacional y sus posibles soluciones, donde la mirada ya no se centra en la responsabilidad estatal de proveer la vivienda, sino en la capacidad económica de cada grupo familiar, que definiría sus posibilidades de acceder o no a una vivienda y el estándar de la misma. La acción estatal vendría ahora de la mano de la posibilidad de subsidiar a aquellos sectores que no contarán con capacidad de ahorro, pero prio-

<sup>23</sup> LÓPEZ ALVARADO, Héctor : *Chile. Un Siglo...*, p. 184.

<sup>24</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo: *Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976*. Santiago, Chile, MINVU N° 77, 1976, p. 68.

rizando el objetivo de lograr y mantener un alto nivel de recuperación de la inversión, a fin de favorecer a la mayor cantidad de demandantes compatibles con la disponibilidad de recursos sectoriales.

También es definitorio de este período el traspaso, gradual pero definitivo, de la responsabilidad de la producción de viviendas al sector privado. El Estado fomentaría y apoyaría la creación de un mercado abierto de viviendas, entregando las herramientas y capacitaciones pertinentes a los particulares para que puedan asumir esta nueva responsabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, a comienzos de la dictadura, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo continúa la racionalización de tipologías de vivienda en extensión, media altura y altura, las cuales son utilizadas primeramente en el Sistema de Administración Directa, en que el Estado asume todos los papeles y el usuario nada participa en la elección del tipo de vivienda que se le asigna, y tampoco el sector privado tiene participación alguna<sup>25</sup>.

Desde el punto de vista orgánico, la dictadura dispuso la desconcentración territorial de los ministerios en Secretarías Regionales Ministeriales, aplicándose al Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante el año 1976. El D.L. 1.305 de 1976 establece que “las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitana tienen como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial respectiva, para lo cual realizan actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política, debiendo además velar por el estricto cumplimiento por parte de los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en sus respectivas jurisdicciones, de todos los planes, normas e instrucciones impartidas por el MINVU y, especialmente, porque sus inversiones se ajusten estrictamente a los presupuestos aprobados para cada uno de ellos”. Se fusionan las cuatro Corporaciones: Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), de Mejoramiento Urbano (CORMU), de la Vivienda (CORVI) y de Obras Urbanas (COU), estableciéndose un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en cada

---

<sup>25</sup> BRAVO HEITMANN, Luis: “Retrospectiva de 50 años de vivienda social”. En Bravo Heitmann, Luis y Martínez Corbella, Carlos (editores): *Chile: 50 años de Vivienda Social 1943-1993*. Valparaíso, Chile. Ediciones Universidad de Valparaíso, Escuela de Arquitectura, 1993. P. 26.

una de las regiones<sup>26</sup>. Los SERVIU serían los órganos ejecutores de las políticas, planes y programas ordenados por el Ministerio. Para el cumplimiento de sus fines, contaron desde un principio con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuanto a la manifestación del problema habitacional a mediados de la década del 70, Arellano señala que existía una incapacidad evidenciada por la economía chilena de satisfacer las necesidades de vivienda derivadas del crecimiento demográfico y de la necesidad de reemplazar las que habían completado su ciclo útil, que por su naturaleza dinámica eran de magnitud creciente<sup>27</sup>.

A partir de 1977 el gobierno puso en marcha una extensa reforma del sector habitacional basada en las ideas neoliberales que guiaron las reformas de otros sectores de la economía. La construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno solo actuaría como facilitador. Se consideró que las dificultades encontradas por el mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto, más que nada, del bajo poder adquisitivo de esos hogares. Por eso, el Estado, en un papel subsidiario, ayudaría a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, en tanto que los bancos privados ofrecerían financiamiento suplementario. Los sectores de ingresos medios y altos conseguirían financiamiento en los bancos privados<sup>28</sup>.

Se definió al Subsidio Habitacional como una ayuda estatal directa, que se otorgaría por una vez a las personas naturales que fueran jefes de hogar, sin cargo de restitución por parte del beneficiario, constituyendo un complemento del ahorro previo y, si lo necesitare, del crédito que obtuviera por sí mismo el beneficiario del subsidio, destinado a la adquisición de una vivienda nueva urbana o rural, o a la construcción de ellas, y cuyo fin fuera la habitación permanente<sup>29</sup>.

La idea del programa de subsidios implementados en materia de vivienda era que estos fueran utilizados exclusivamente para asegurar estándares mínimos, y únicamente para aquellas familias que tuvieran necesidad de ellos, a diferencia de las experiencias de gobiernos ante-

<sup>26</sup> LÓPEZ ALVARADO, Héctor, *Chile. Un Siglo...*, p. 184.

<sup>27</sup> ARELLANO, José Pablo, *Elementos para una política...*, p. 12.

<sup>28</sup> ROJAS, Eduardo, *El largo camino...*, p. 2.

<sup>29</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo: *El sistema de subsidio habitacional*. (Folleto). Santiago, 1980, p. 34.

riores, en que las políticas habitacionales no consideraban del todo la capacidad económica de sus beneficiarios y se generaban situaciones de gran morosidad y poca continuidad en programas que no contaban con retorno de la inversión, dificultando su acceso a otras familias que precisaban del apoyo estatal.

Sin embargo, al comienzo se subvencionó a hogares pertenecientes a distintos estratos socioeconómicos, continuando con el apoyo que ya se venía entregando a familias del sector medio, a fin de asegurar un mínimo nivel de demanda para las viviendas construidas por el sector privado. Esto distorsionó el objetivo inicial de concentrar los recursos públicos solo en el sector poblacional de más bajos ingresos (estas distorsiones se eliminaron en años posteriores).

El gobierno también debió asumir un papel más activo que el previsto originalmente cuando quedó de manifiesto que las empresas constructoras y los bancos no se interesaban por edificar y financiar viviendas económicas. Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, este fue un problema que se ha manifestado a lo largo de toda la historia de la vivienda social, donde los incentivos para el sector privado han demostrado ser insuficientes para estimular su participación activa.

En 1978, el gobierno sumó a estas reformas profundos cambios en la planificación urbana con el propósito de liberalizar el desarrollo de los centros urbanos. Se simplificaron las reglas para incorporar terrenos a usos urbanos y se flexibilizaron las normas que regulaban el uso de la tierra para permitir que el crecimiento urbano marchase más de acuerdo a las tendencias del mercado<sup>30</sup>. Esta política de uso de suelos, que buscaba abaratar los costos de las viviendas destinadas a las familias del sector socioeconómico más vulnerable, tuvo la consecuencia negativa de reducir la cantidad de terrenos agrícolas altamente productivos, generando un crecimiento urbano carente de planificación, y que empujó progresivamente a los barrios de vivienda social a la periferia de las ciudades.

Dado que todas estas medidas se enmarcaron en un periodo de bajo crecimiento económico, los esfuerzos del gobierno apuntaron principalmente a la reactivación de la economía, dando prioridad solo a la construcción de viviendas nuevas. Esta situación fue en desmedro de iniciativas que hasta el día de hoy se muestran como necesarias,

---

<sup>30</sup> ROJAS, Eduardo: *El largo camino...*, p. 3.

tales como la remodelación y mejoramiento de barrios, además de la promoción de programas de vivienda en alquiler controlado.

Fue precisamente la situación económica que atravesaba el país en esa época la que derivó en la falta de interés por la vivienda social ya no solo de las empresas constructoras, sino que también de la banca privada para financiar a los sectores medios-bajos en aquella parte que no les era posible pagar para la adquisición de la vivienda. Esto tuvo como consecuencia un retroceso en los planes del gobierno de dejar todo en manos del sector privado, viéndose obligado a contratar en forma directa la construcción, y debiendo además otorgar préstamos a aquellas familias que hubieran recibido la negativa de los agentes financieros privados.

En 1978 se crean los subsidios habitacionales a la demanda. El Estado deja de subsidiar a través de la oferta, ya sea vía tasa de interés y/o precio de ventas de las viviendas. Explicita dichos subsidios por medio de un certificado por una cantidad específica, utilizándolo los beneficiarios para complementar el precio de la vivienda. Este nuevo sistema supone que el individuo es el responsable directo para alcanzar la solución a su problema habitacional. Junto al subsidio otorgado por el Estado, al beneficiario se le exige un esfuerzo previo reflejado en un ahorro inicial mínimo necesario para optar al subsidio, el cual sumado al crédito hipotecario le permitirá completar el precio de la vivienda<sup>31</sup>. Lo cierto es que este sistema, una vez más, terminó desconociendo la realidad de miles de familias que simplemente no tenían capacidad de ahorro, viéndose imposibilitadas de acceder al mercado inmobiliario, aun con la posibilidad de subsidio estatal.

El sistema de subsidios habitacionales a la demanda establecido en esta época, con algunas modificaciones, es la respuesta al problema de la vivienda en Chile hasta el día de hoy. Este se ha considerado como un sistema innovador dentro de los países en vías de desarrollo, pero lo cierto es que sus resultados cuantitativos distan mucho de lo esperado, inclusive desde su creación. El déficit habitacional durante el régimen militar estuvo lejos de disminuir, llegando a constituir casi un tercio del total de las viviendas existentes. Según datos de la Cámara Chilena de la Construcción, la producción promedio de unidades

---

<sup>31</sup> PÉREZ-ÍÑIGO, Álvaro: *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago, Chile. Naciones Unidas. Unidad de Financiamiento, D.C.I.T.F. 1999, p. 71.

habitacionales del Gobierno Militar superó ligeramente al período de Alessandri, pero fue definitivamente menor que la de los gobiernos de Frei Montalva y Allende<sup>32</sup>.

En conclusión, y como ya se ha mencionado, este período marca el vuelco definitivo de la concepción del tema de la vivienda, pasando de ser una obligación del Estado entendida como el cumplimiento de un verdadero derecho social, a una concepción de actividad subsidiaria del Estado, inserto en un modelo de economía de libre mercado. El rol facilitador del Estado se fue buscando a través del ensayo de diversas políticas enmarcadas en el nuevo modelo económico, y solo fue logrado hacia los años noventa.

El costo de este “período experimental” es difícil de evaluar, y fue probablemente pagado de manera extensiva por las comunidades marginales de la periferia urbana<sup>33</sup>.

El regreso a la democracia a principio de la década de los noventa estuvo marcado, desde el punto de vista habitacional, por la mayor carencia cuantitativa y cualitativa que se había vivido en el país hasta ese momento. Este déficit habitacional, que a 1991 se cifraba en 900.000 unidades aproximadamente, se sumaba a todos aquellos casos no detectados por el sistema que iban desde viviendas deficientes a situaciones de allegamiento y hacinamiento.

La propuesta programática del equipo político-técnico de la Concertación de Partidos por la Democracia propuso al país tres ideas matrices de gestión del sector de la vivienda, que surgían del diagnóstico del déficit habitacional y urbano acumulado: más viviendas para los más pobres y allegados; mejores barrios y ciudades; diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales<sup>34</sup>.

Durante este período se realizan mejoramientos y cambios para ampliar la red de acceso a los programas habitacionales, se profundiza la descentralización para asignar los recursos habitacionales y se intro-

---

<sup>32</sup> Cámara Chilena de la Construcción: “Boletín Estadístico”. Santiago, 1987. En LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 187.

<sup>33</sup> RUBIO VOLLERT, Rodrigo, *Lecciones...*, p. 202.

<sup>34</sup> MAC DONALD, Joan: *Gestión del desarrollo social chileno: el sector vivienda*. Santiago, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1992, p. 57.

ducen cambios al sistema de financiamiento. El Gobierno inicia una consulta nacional a fin de desarrollar una nueva política urbana<sup>35</sup>.

Dentro de los énfasis que tuvo el gobierno de Patricio Aylwin en materia de vivienda, es destacable el intento –pobremente logrado– de dejar atrás las políticas que apuntaban al crecimiento económico a nivel macro y que no se reflejaba necesariamente en la mejora de la calidad de vida de las personas, buscando reemplazarlo por un modelo de crecimiento y desarrollo en equidad. Para estos fines, se volvió a poner énfasis en políticas habitacionales centradas en los grupos más vulnerables de la población, pero sin descuidar el acceso de los sectores medios al financiamiento y apoyo necesario para su surgimiento. Así, surgieron incentivos a los esfuerzos de organización colectiva de los postulantes, y a la focalización en la entrega de las soluciones habitacionales, considerando de mejor manera la situación socioeconómica de los postulantes. En el mismo sentido, la ayuda estatal estuvo marcada por la progresividad económica de las soluciones, dada por mayores subsidios a aquellas unidades de menor costo, focalizadas en familias más vulnerables. También en la línea de la búsqueda de una mejor focalización, se hizo énfasis en la regionalización, permitiendo reconocer las realidades locales a la hora de aplicar los programas en materia de vivienda. Estos fueron los principios declarados por el gobierno, pero lo cierto es que en cuanto a su implementación, y por el hecho de mantener el sistema de subsidio a la demanda, las consecuencias siguieron siendo perniciosas para la población de menores ingresos.

Ante la gran cantidad de personas viviendo en situación de allegamiento y el consiguiente riesgo de toma masiva de terrenos, el gobierno fue implementando planes dirigidos específicamente a este grupo. Un buen ejemplo lo constituye el Programa de Vivienda Progresiva, que consistía en la entrega de soluciones habitacionales en dos etapas: la primera consistía en un sitio urbanizado con una unidad sanitaria de aproximadamente 15 metros cuadrados considerando necesariamente un baño y cocina; la segunda etapa, para quienes ya hubieren sido beneficiados con la primera, consistía en una superficie habitable que complementara a la primera etapa. Para ambas etapas se exigía un ahorro mínimo del postulante, estando el Programa claramente dirigido a aquellas familias con menor capacidad de ahorro, en situación de allegamiento, y potenciales habitantes de campamentos. El problema fue

---

<sup>35</sup> Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo..., p. 7.

que la aplicación de la segunda etapa fue escasa, siendo posible ver hoy, aún después de 20 años, gran cantidad de viviendas precarias que se fueron construyendo en torno a las casetas sanitarias entregadas.

Desde la planificación urbana ahora, y buscando revertir el proceso de crecimiento urbano descontrolado y creador de guetos en las periferias de las ciudades que se había venido dando, el primer gobierno de la Concertación implementó planes de recuperación de sectores deprimidos y de incorporación de los beneficiarios de los programas habitacionales a la red de servicios sociales urbanos<sup>36</sup>. Finalmente, este gobierno fue pionero en el trabajo en redes con organizaciones relacionadas con la vivienda y externas al aparato estatal, tales como organizaciones del sector privado, organizaciones sociales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, etc.

Desafortunadamente los intentos por implementar programas que disminuyeran la segregación urbana, y el deterioro de barrios entregados en años anteriores, terminaron siendo insuficientes ante la magnitud del problema, y de la existencia de una legislación enmarcada en un sistema de libre mercado sin restricciones.

La administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se caracterizó por la masividad de la acción estatal, la mayor inserción urbana de los programas habitacionales y la diversificación de las alternativas de financiamiento de la vivienda. En este período destacan las innovaciones y el perfeccionamiento de la red de programas ministeriales<sup>37</sup>. Una vez más, la normativa del sector vivienda, tan poco protectora de quienes debieron ser los principales beneficiados por ella, impidió lograr avances significativos.

Fue característico de este período el surgimiento de megaproyectos urbanos, que fueron definiendo la acción habitacional. Sumado a esto, se fueron introduciendo lentamente los conceptos de ciudad sustentable y equidad urbana, pese a que no se pudo ver una efectiva implementación de los mismos.

En cuanto al rol estatal en este gobierno, es posible hablar de un Estado que quiso ser facilitador y subsidiario, además de activo y regulador, pero siempre limitado por un marco normativo poco favorable.

---

<sup>36</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo: "Memoria 1990". Santiago, 1991. En LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo...*, p. 230.

<sup>37</sup> Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile..., p. 7.

Uno de los grandes problemas a los que se vio enfrentado Frei Ruiz-Tagle fue la cantidad de familias viviendo en situación de toma y de allegamiento, que se arrastraba desde la época de la dictadura, y donde el gobierno de Aylwin solo consiguió evitar su aumento gracias a programas como el de Vivienda Progresiva. Lo cierto es que en la segunda mitad de los años noventa, este era aun un factor importante a la hora de planificar el sector vivienda.

Pese a estas dificultades, y solo desde el punto de vista cuantitativo, este es el primer momento dentro de la historia de la vivienda social en Chile en que se puede hablar de éxito en la productividad y capacidad de atención a los sectores de escasos recursos. La planificación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo contemplaba la construcción y entrega de aproximadamente 90.000 viviendas por año<sup>38</sup>, cifra que no solo fue alcanzada, sino superada al sumar todas las unidades entregadas en que el Estado tenía algún tipo de participación, aunque fuera indirecta.

La explicación del éxito cuantitativo alcanzado radica principalmente en la ampliación de la entrega de subsidio a la demanda, y de la generación de una nueva red de programas habitacionales, dirigidos a diversos segmentos y tipos de necesidades. Así por ejemplo, para los sectores más vulnerables existían los programas de Mejoramiento de Barrios, de Vivienda Progresiva, de Vivienda Básica, y Subsidio de Atención al Sector Rural; diferentes formas de abordar diversas necesidades, a cargo también de distintos Ministerios y entidades descentralizadas. Además, se tomó una serie de medidas destinadas a atender las necesidades de financiamiento de los sectores medios, y se reconoció la importancia de la recuperación de espacios públicos en barrios y comunas deterioradas. Esta diversificación en la oferta se tradujo en una mejora sustancial en la focalización de las políticas habitacionales.

Sin embargo, y como ya se adelantara, el éxito cuantitativo no se condijo necesariamente con la calidad de las viviendas entregadas. Lo cierto es que la producción masiva de unidades habitacionales, que buscaba paliar el déficit existente, fue en desmedro de la localización, estándar constructivo, tamaño y durabilidad de las mismas. Estos vicios, explicados mayoritariamente por la diversidad de ganadores de las licitaciones y ejecutores de los proyectos, y la falta de fiscalización

---

<sup>38</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: *Impacto de la Política Habitacional Chilena*. División Social, MIDEPLAN, 1998.

sobre los mismos, solo han podido comprobarse con el paso de los años. Hoy en día, a casi 20 años, buena parte de la inversión estatal en materia de vivienda debe destinarse a solucionar las deficiencias de las unidades construidas durante los primeros años del retorno a la democracia. Esto se vio agravado por la falta de inversión en el concepto de “barrio”: todos los esfuerzos fueron puestos en la masividad de la construcción de unidades habitacionales, pero sin reparar en la necesidad de infraestructura y equipamiento comunitario, llegando al extremo de entregar poblaciones completas sin pavimentación, arborización, o conexión a redes viales. Este abandono de inversión urbana fue patente durante los años ochenta, y malamente corregido durante la década de los noventa.

En la misma línea, el éxito en la focalización de los programas no necesariamente estuvo ligado a una superación de la pobreza que aquejaba a los beneficiarios de los mismos. Así, el acceso al patrimonio habitacional demostró no ser la respuesta absoluta a la vulnerabilidad que aquejaba a gran parte de la población. Es por esto que los sucesivos gobiernos fueron implementando de a poco medidas relacionadas con la habilitación social que debe acompañar al proceso de adquisición de la vivienda. Estos objetivos fueron explicitados por primera vez en el contexto del programa Chile-Barrio, dirigido a personas en situación de campamento y extrema pobreza.

Sin perjuicio de los avances, hacia fines de los noventa los sectores pobres mostraban un menor grado de postulación a los programas habitacionales que otros grupos de ingreso, reflejo de la dificultad de estos sectores sociales para ser atendidos por los programas como consecuencia de sus problemas para acceder a la información y sus menores posibilidades de cumplir requisitos de ahorro y/o endeudamiento, como también de dificultades para solventar la autonomía residencial en el caso de allegados con pocos recursos, dado que el acceso a solución exige capacidad de financiar costos de necesidades básicas, de alojamiento y de transporte<sup>39</sup>.

El tercer gobierno de la Concertación continuó con la meta propuesta por sus antecesores de ir disminuyendo el déficit habitacional

---

<sup>39</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: *Programas Habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios*. Santiago, Chile. División Social, 2001, p. 37.

cuantitativo a razón de 90.000 viviendas por año. Sumado a esto, hubo un aumento significativo en la inversión pública del Estado en las zonas periféricas de las grandes ciudades donde se había concentrado el crecimiento demográfico en poblaciones de vivienda social que no contaban con inversión suficiente en materia de equipamiento e infraestructura. Esto había iniciado en el gobierno de Aylwin de la mano del Subsidio de Renovación Urbana, que entregaba aporte estatal para la adquisición de viviendas en sectores deteriorados, particularmente del centro de las grandes urbes.

Pese a los esfuerzos por corregir las deficiencias derivadas de los programas de gobiernos anteriores, se mantuvo el error de tener un enfoque destinado a la construcción de cantidades masivas de unidades habitacionales y considerando como factor principal a la hora de entregar barrios de vivienda social el menor costo directo posible, priorizando los terrenos de menor valor, y obteniendo en consecuencia mala localización, equipamiento deficiente y baja satisfacción final de sus habitantes.

En los inicios del siglo XXI se entra a un nuevo estadio en lo que a localización de estos conjuntos se refiere y tiene relación con su construcción en comunas situadas en espacios periurbanos o rururbanos. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas de Chile las viviendas sociales ya no tienen posibilidades de construirse en el límite de la mancha urbana sino que se levantan en espacios distantes de la frontera edificada de la ciudad, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones<sup>40</sup>.

Esto se intentó corregir durante el gobierno de Bachelet mediante la creación del subsidio diferenciado a la localización, donde los proyectos que cumplieran con requisitos de cercanía a transporte público, educación y salud, obtuvieron un incentivo monetario importante que aumentaba el presupuesto disponible. Este subsidio —con unas pocas modificaciones cosméticas— se mantiene hasta el día de hoy, sin embargo su inclusión no significó un verdadero aporte para paliar las consecuencias urbanas que se venían dando desde antaño. Lo cierto es que las distancias mínimas son tan amplias que no aseguran una ubicación verdaderamente inclusiva, manteniendo la posibilidad para las inmobiliarias de conseguir terrenos periféricos y de bajo costo. Por

---

<sup>40</sup> HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo, *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?...*, p. 58.

demás, el monto asignado no llega a completar un presupuesto total que resulte atractivo para las empresas constructoras, teniendo como consecuencia que hoy muchos de los asignatarios de subsidios pasen años sin poder aplicarlos a un proyecto.

Una de las creaciones más relevantes de este periodo fueron las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), que nacieron a través de un decreto del Ministerio de Vivienda el año 2004 bajo el gobierno de Lagos. En ese año existían como entidades de asistencia técnica, pero su consolidación final vino bajo la Nueva Política Habitacional generada en el gobierno de Bachelet.

A las EGIS se les dio espacio para funcionar y aportar al modelo pudiendo ser empresas, organizaciones, con o sin fines de lucro. Surgieron principalmente como una alternativa para solucionar lo lento que era la asignación de subsidios. ¿Por qué?, porque todos los subsidios tenía que gestionarlos el SERVIU directamente. Esto generaba colapso así que se abrió la posibilidad a que los privados participaran<sup>41</sup>.

Una vez más, el tratamiento dado a la vivienda como un bien de mercado, generador de lucro para entidades privadas, se tradujo en una serie de irregularidades que afectaron a muchos postulantes al Fondo Solidario de Vivienda. Los mínimos requisitos para la constitución de las EGIS, sumado a la poca fiscalización, tuvo como consecuencia un número importante de estafas, donde las más afectadas fueron familias vulnerables que entregaron el ahorro obtenido con años de esfuerzo a entidades inescrupulosas.

La dictación del Decreto Supremo 174 de 2005, que creó el llamado Fondo Solidario de Vivienda, vino a reforzar el requisito de organización comunitaria mediante comités de vivienda, obligando a aquellos que quisieran obtener un subsidio a postular de manera colectiva, y a través de una EGIS.

Como ya se dijo, los numerosos vicios que se dieron en la gestión de estas entidades, llevó a que en el año 2011 el gobierno de Piñera modificara la política habitacional. Para ello, se dictó el Decreto Supremo 49, creando el ahora llamado Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Las principales características de este Fondo, que lo diferenciaron del sistema anterior, se resumen en la eliminación de los

---

<sup>41</sup> VEGA, Danilo: Gestionando ilusiones: el mercado de las EGIS [en línea], en: *LaDiscusión.cl* (2011) [citado el 14 de noviembre de 2013]. <http://www.diarioladiscusion.cl/index.php/economia/243-archivos/4721-gestionando-ilusiones-el-mercado-de-las-egis>.

requisitos de postulación colectiva y de mediación de las Entidades Patrocinantes (antiguas EGIS). De esta forma, hoy los postulantes a la vivienda social pueden hacerlo de manera individual, y al momento de obtener su subsidio deben aplicarlo a alguno de los proyectos existentes en una nómina que los SERVIU mantienen. Sin embargo, lo cierto es que este sistema ha demostrado ser altamente ineficiente, pues los bajos montos de los subsidios han hecho aun menos atractivo el mercado para las constructoras, elevando a cientos de miles las familias que, subsidio en mano, pasan años sin poder aplicarlo a un proyecto. Por lo mismo, la postulación colectiva con proyecto asociado sigue apareciendo como la mejor alternativa, asegurando que los beneficiarios podrán recibir su vivienda en un plazo menor. Además, la postulación colectiva asegura de alguna forma un proceso que estimula la identificación de las familias con su nuevo barrio, reduciendo las posibilidades de considerar el instalarse en campamentos como una solución más favorable.

Las verdaderas consecuencias de las políticas habitacionales de los últimos 10 años son difíciles de evaluar al día de hoy, y solo podrán ser dimensionadas en un futuro. Por de pronto, los indicadores objetivos hablan de un estancamiento del déficit habitacional; de un aumento lento pero sostenido de las familias viviendo en situación de campamento; y, finalmente, de un desinterés marcado de los privados por involucrarse en el mercado de la vivienda social.

Como conclusión de esta revisión de las medidas tomadas por los gobiernos para enfrentar los problemas habitacionales del país, que se desarrollará más adelante, podemos decir que la política chilena de vivienda está y ha estado enfocada en hacer funcionar el mercado, sin entender de manera alguna a la vivienda como un derecho. Una larga tradición de esfuerzos para involucrar actores privados en los mecanismos de provisión de vivienda ha sido incapaz de trasladar los beneficios del mercado a los más pobres. Este hecho “omnipresente” demuestra que el rol de los agentes privados en la provisión de vivienda no está comprometido tan profundamente como parece en un primer vistazo: el 57% de las unidades de vivienda son producidas con fuertes subsidios gubernamentales sin que se atiendan a los ciudadanos de menores recursos<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> RUBIO VOLLERT, Rodrigo: *Lecciones de la política...*, p. 204.

## 2. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MALAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN CHILE.

El análisis de los más de 100 años de políticas habitacionales chilenas permite extraer varias conclusiones; por un lado, tenemos el aspecto cuantitativo, que si bien no alcanza a reducir el déficit —cifrado hoy en 450.000 viviendas<sup>43</sup>—, es considerado exitoso a nivel internacional. Pero, por otro, los efectos comprobados a largo plazo hablan de consecuencias perniciosas para muchos de los “beneficiarios”. Lo cierto es que gran parte de las viviendas sociales entregadas muestran altos índices de deterioro a menos de 20 años de su construcción, además de los problemas de falta de identificación de sus habitantes con barrios mal localizados y con pobre equipamiento.

El subsidio de la vivienda constituye una transferencia monetaria importante del Estado hacia los hogares seleccionados como asignatarios. Al financiarse una parte de un bien de uso durable como la vivienda, el subsidio habitacional genera una renta por la parte del costo de la casa que cubre. Esto es una renta que se manifiesta como ahorro en el gasto mensual del alojamiento, siendo un aporte permanente del subsidio estatal al ingreso y calidad de vida de los sectores pobres, mientras las familias hagan uso de la vivienda subsidiada. Esta renta representa una importante ayuda, expresada como porcentaje del ingreso autónomo de los hogares, especialmente en los programas de Vivienda Básica y Vivienda Progresiva, o programas focalizados en la pobreza<sup>44</sup>.

Sin embargo, la concepción del subsidio a la demanda como única medida de asignación de recursos estatales en materia de vivienda ha demostrado ser insuficiente. Esto especialmente desde el punto de vista de la poca eficiencia del sistema que lo ampara. Como ya se señalara en líneas anteriores, hoy son miles los postulantes que obtienen el subsidio y luego no tienen posibilidad de aplicarlo por la falta de proyectos existentes en la cartera de los distintos SERVIU, y que se

---

<sup>43</sup> Encuesta del Ministerio de Desarrollo Social: Caracterización Socioeconómica Nacional [en línea]. En: *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* (2012) [citado en 17 de diciembre de 2013] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN\\_2011.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf).

<sup>44</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: *Programas Habitacionales...*

explica por el poco interés que la vivienda social genera en el mercado de la construcción.

Hoy, a pesar de ser el urbanizador más importante del país, el MINVU aún no ha desarrollado un enfoque orientado a la demanda que le permita ajustar mejor sus programas a las necesidades y a la capacidad real de pago de las familias que atiende. La rígida estructura de financiamiento, basada en un nivel estándar de subsidio para un solo tipo de vivienda, impide que el sistema ajuste los pagos al ingreso familiar.

Sumado a esto, el restringir las políticas habitacionales en su mayoría a la entrega de viviendas en propiedad, ha demostrado ser un modelo altamente imperfecto. No se han considerado soluciones alternativas como arriendos tutelados, o viviendas de transición, que han sido experiencias exitosas en otros países. Es más, la gran mayoría de los programas paralelos a la entrega de viviendas sociales, han tenido que ver con la recuperación de los mismos barrios entregados en años anteriores, por los problemas ya descritos.

A la hora de analizar las consecuencias del modelo instaurado, es imprescindible mencionar sus efectos en la configuración de nuestras ciudades. El éxito cuantitativo de la política habitacional chilena está exacerbando una de sus mayores debilidades, su falta de preocupación por los impactos urbanos. La preocupación dominante por aumentar el acervo habitacional indujo al MINVU a dar prioridad al número de viviendas construidas con los recursos disponibles en perjuicio de la calidad del ambiente urbano que estaba construyendo con sus intervenciones. Este enfoque llevó a importantes pérdidas de terrenos agrícolas (producto del crecimiento horizontal de las ciudades) y a la creación de grandes barrios de familias de bajos ingresos desprovistos de los equipamientos urbanos básicos<sup>45</sup>.

Otra de las consecuencias negativas de las políticas habitacionales que se aplican en la actualidad es que los bienes raíces otorgados por los programas del MINVU están libres de pago de impuesto territorial, en circunstancias que este impuesto es la mayor fuente de autofinanciamiento de las municipalidades. Además, el gobierno central, el cual crea el problema con su decisión de construir las viviendas en determinados municipios, no contribuye al costo adicional de proveer

---

<sup>45</sup> ROJAS, Eduardo: *El largo camino...*, p. 19.

los servicios. Esto aumenta la desigualdad abismante que se puede apreciar entre los distintos municipios del país, donde una de sus expresiones es el porcentaje de viviendas sociales, y de indicadores como los metros cuadrados de áreas verdes por habitante.

El sistema de transporte urbano, de propiedad y manejo privados, generalmente reacciona a la demanda creada por las nuevas vecindades. Las tarifas reguladas por el gobierno permiten en alguna medida que familias de escasos recursos usen el servicio pero fuerzan a los operadores a extender las rutas para generar suficientes ingresos. Esto aumenta el tiempo de viaje de la población que vive en la periferia, con el consiguiente deterioro de su calidad de vida.

Entonces, el diagnóstico es claro: la política estatal de vivienda terminó por provocar una minimización de las posibilidades de integración social en el espacio. Ello lleva a pensar en que la acción segregadora del Estado ha potenciado la fractura del espacio residencial. Lo anterior se ha traducido también en una profundización de las distancias –físicas y sociales– entre los depositarios de la acción pública con el resto de los habitantes de la ciudad<sup>46</sup>.

Precisamente las familias de escasos recursos logran muchas veces acceder a las soluciones de vivienda social básica, sin embargo en estos conjuntos habitacionales reinaría una situación de desintegración social y una “subcultura” de la desesperanza. Los habitantes más desfavorecidos, a pesar de mostrar mejores indicadores objetivos en su calidad de vida, vivienda, educación, salud, comienzan en las dos últimas décadas, con la profundización de las reformas económicas neoliberales, a protagonizar una “nueva pobreza”. Es la pobreza de los con techo donde la progresiva disminución de los estándares de construcción, que permitieron aumentar el número de beneficiarios, junto a la precaria localización, llevan a afirmar que estos habitantes siguen siendo pobres, pero ahora con casa. Al mismo tiempo en estos lugares se generan una serie de problemas y patologías sociales graves, muchos de ellos vinculados al diseño y a las mínimas superficies habitables, donde existe hacinamiento y también actos delictivos<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo, ¿Se acabó el suelo..., p. 58.

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana, “El problema de vivienda de los “con techo””. En *Eure*, vol. 30, n.91, 2004. p. 58.

Ante el complejo panorama socioespacial que origina la construcción de viviendas sociales en la periferia metropolitana y el carácter sectorial de la solución, que abarca solo la provisión de un bien —la vivienda— que es el componente base de la función residencial, el resultado alcanzado en términos de construcción urbana es también parcial. Entonces cabe preguntarse por el tipo de ciudad resultante de las políticas de vivienda social, y la respuesta sería que su producto es un espacio monofuncional, segregado y fragmentado, que podríamos denominar “precariópolis estatal”, definida por la presencia de los servicios de urbanización —electricidad, agua potable, luz eléctrica y en algunos casos calles pavimentadas—. En estos lugares, la población habita en residencias con tamaños cuyo promedio no supera los 45 m<sup>2</sup> edificados y con la ausencia del resto de clases sociales, equipamientos y algunos servicios básicos y no básicos, como colegios, centros de salud, áreas de esparcimiento y centros de comercio, entre otros<sup>48</sup>.

Finalmente, una de las consecuencias más graves de la política de subsidio y vivienda social, es que al estar pensada como un beneficio que se entrega una sola vez en la vida, los asignatarios quedan imposibilitados de volver a recibir alguna ayuda estatal, viéndose obligados a aguantar condiciones de vida deplorables.

En definitiva, todas las consecuencias negativas que se puede apreciar en las políticas habitacionales tienen una razón común, que se ha descrito largamente: la concepción de la vivienda como un bien de mercado, y no como un derecho, genera vicios que perjudican a las miles de familias que carecen de medios para obtenerla. El Estado no ha asumido su responsabilidad en esta materia, transfiriendo la carga a los privados y actuando de manera subsidiaria, con una asignación de recursos insuficiente y mínima fiscalización.

## CONCLUSIONES

El derecho a la vivienda adecuada, como derecho social que es, no apunta a satisfacer necesidades superficiales, sino que está dirigido a asegurar a las personas aquellas condiciones básicas para su sobrevivencia y desarrollo en condiciones de dignidad. Por lo mismo, si bien se puede discutir latamente el cómo dar una protección efectiva,

---

<sup>48</sup> HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo, *¿Se acabó el suelo...*, p. 72.

la necesidad de hacerlo o no es la que no debería estar en cuestionamiento. Pensar en jerarquizar las garantías solo tiene sentido una vez que se han asegurado las condiciones mínimas en que la persona humana puede vivir como tal. De este modo, es dable arribar a la idea final de que el Estado y su ordenamiento, y especialmente los gobiernos de turno que deciden las políticas públicas, deben comenzar a dar prioridad a este tema, en el entendido que ni siquiera se está hablando de solidaridad, sino derechamente de justicia social.

En base al análisis que se ha hecho del tratamiento histórico que Chile ha dado al tema vivienda, es posible concluir que no se ha desarrollado desde la óptica de la satisfacción de un derecho, sino como la preocupación de superar un déficit cuantitativo a toda costa, sin reparar necesariamente en la calidad de las unidades entregadas, incumpliendo muchas veces los criterios que determinan el que una vivienda sea adecuada o no.

Esto es la consecuencia lógica de considerar a la vivienda como un bien de mercado, donde los criterios que van a primar no necesariamente tendrán como foco el interés de su destinatario, sino la ganancia para los actores del mercado inmobiliario, y el menor gasto posible y mayor cantidad de unidades construidas para el Estado. Así, ha habido poca autocrítica por parte de los gobiernos, estimando como exitosos programas que solo aportaron desde el punto de vista cuantitativo, sin otorgar soluciones efectivas a los grupos que más lo requieren.

La falta de reconocimiento expreso del derecho a la vivienda ya da luces del estatus que se asigna al tema, pues si bien su inclusión en el catálogo constitucional no asegura que efectivamente se garantice y proteja el derecho –siempre es una opción política–, al menos implicaría una evolución significativa en la importancia que Chile da a los derechos humanos. Además, el incumplimiento en la garantía del derecho a la vivienda adecuada se relaciona también con la vulneración de muchos otros derechos que sí se encuentran reconocidos en la Constitución.

Esta situación es aún más grave si se considera el mandato del artículo 5 inciso 2 de la Carta Fundamental, pues Chile ha firmado numerosos tratados en que se establece el derecho a la vivienda, y no se está cumpliendo con el deber de respeto y promoción que exige la norma indicada.

Es necesario que la sociedad, manifestada a través de sus gobernantes, otorgue al tema de la vivienda el estatus de un derecho fundamen-

tal, de un bien básico para el desarrollo integral de las personas sin el cual es imposible asegurar las condiciones mínimas de una vida digna.

Esto no se traduce solo en continuar y mejorar los programas de vivienda social que hoy existen, demasiado enfocados en reducir el déficit cuantitativo, sino que se deben buscar nuevas alternativas que han dado buenos resultados en países desarrollados, como viviendas para arriendo a cargo del Estado o de los municipios.

Y, como ya se ha señalado, este derecho a la vivienda deberá ir ligado con el derecho a la ciudad, donde la integración urbana se entienda como una herramienta para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Solo cuando la vivienda deje de ser vista como un bien al que se puede acceder según la capacidad económica del interesado, y se entienda como un bien de primera necesidad que el Estado está obligado a garantizar, podremos hablar de un verdadero reconocimiento de los derechos humanos en nuestro país.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, José Pablo: *Elementos para una política de vivienda social*. Santiago, Chile. Estudios CIEPLAN, Nº 5, 1976.
- BRAVO HEITMANN, Luis: *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Editorial Universitaria S.A. Santiago, 1959.
- BRAVO HEITMANN, Luis y MARTÍNEZ CORBELLA, Carlos (editores): *Chile: 50 años de Vivienda Social 1943-1993*. Valparaíso, Chile. Ediciones Universidad de Valparaíso, Escuela de Arquitectura, 1993.
- CASTILLO COUVE, María José: Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile [en línea], en: *Derecho a la Vivienda y a la Ciudad*, cuadernos electrónicos número 6. [citado el 22 de noviembre de 2013]. [http://www.portalfo.org/inicio/archivos/cuadernos\\_electronicos/numero\\_6/2\\_%20Art%C3%ADculo%20Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo%20Couve%20-%20Chile.pdf](http://www.portalfo.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/2_%20Art%C3%ADculo%20Mar%C3%ADa%20Jos%C3%A9%20Castillo%20Couve%20-%20Chile.pdf)
- COCIÑA, Camila: La ciudad es un derecho [en línea], en: *Centro de Investigación Periodística*. [Citado el 12 de noviembre de 2013]. <http://cipchile.cl/2012/11/16/la-ciudad-es-un-derecho/>.
- HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo: “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, en: *Eure* (Vol. XXXIII, Nº 98), 2007.

- JUGOVIC, Mirna: *Naturaleza Jurídica de los Servicios de Vivienda y Urbanización*. Informe en Derecho, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Jurídica, 1998.
- LÓPEZ ALVARADO, Héctor (coord.): *Chile. Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio*. Santiago, Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DITEC, 2004.
- MAC DONALD, Joan: *Gestión del desarrollo social chileno: el sector vivienda*. Santiago, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1992.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN: *Impacto de la Política Habitacional Chilena*. División Social, MIDEPLAN, 1998.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN: *Programas Habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios*. Santiago, Chile. División Social, 2001.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO: *Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976*. Santiago, Chile, MINVU Nº 77, 1976.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO: *El sistema de subsidio habitacional*. (Folleto). Santiago, 1980.
- PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés: "Políticas Estatales en condiciones de Movilización Social: Las Políticas de Vivienda en Chile (1964-1973)". En: *Eure*, Vol. VI, 1979.
- PÉREZ-IÑIGO, Álvaro: *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago, Chile. Naciones Unidas. Unidad de Financiamiento, D.C.I.T.F, 1999.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana: El problema de vivienda de los "con techo". En *Eure*, vol.30, n.91, 2004.
- ROJAS, Eduardo: *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena*. Washington D.C., Estados Unidos. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.
- RUBIO VOLLERT, Rodrigo, "Lecciones de la política de vivienda en Chile", en: *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 10, enero-diciembre, Universidad de Colombia, 2006.
- VEGA, Danilo: Gestionando ilusiones: el mercado de las EGIS [en línea], en: *LaDiscusión.cl*, (2011) [citado el 14 de noviembre de 2013]. <http://www.diariola-discusion.cl/index.php/economia/243-archivos/4721-gestionando-ilusiones-el-mercado-de-las-egis>
- Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile [en línea], en: *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, [Citado el 20 de octubre de 2013] [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls\\_cod\\_nodo=20061113164636&hdd\\_nom\\_archivo=HISTORIA%20MINVU%20EDITADA.pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20061113164636&hdd_nom_archivo=HISTORIA%20MINVU%20EDITADA.pdf)

Encuesta del Ministerio de Desarrollo Social: Caracterización Socioeconómica Nacional [en línea]. En: *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* (2012) [citado en 17 de diciembre de 2013] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN\\_2011.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf)