

# LECCIONES de la política de vivienda en CHILE

Rodrigo Rubio Vollert

*Lessons of housing policy in Chile.*

## Resumen

Este artículo presenta un análisis retrospectivo de la política de vivienda en Chile, centrado en la revisión de las leyes que han permitido su desarrollo, así como en la participación de los sectores público y privado. Este análisis ha situado la génesis de la problemática habitacional en los primeros años de la dictadura, momento en el cual el sistema capitalista abre un camino particular en Latinoamérica que se verá reflejado de manera fructífera en la década de los noventa. El artículo aborda paralelamente las tensiones históricas entre los sectores informales y el sistema, estableciendo una clara comparación entre procesos, políticas y población objetivo.

## Palabras clave

Vivienda, políticas de vivienda en Santiago de Chile, política urbana chilena.

## Abstract

*This article presents a retrospective analysis of the housing policies in Chile, focused in the revision of the laws that have allowed their development, as well as in the participation of the sectors public and private. This analysis has located the beginning of habitual problematic in the first years of the dictatorship, moment at which the capitalist system opens a particular road in Latin America reflected in a fruitful way in the Nineties. The article at the same time approaches the historical tensions between the informal sectors and the system, establishing a clear comparison between processes, policies, and objective population.*

## Key words

*Housing, Housing policies in Chile, Chile urban policy.*

Recibido: septiembre 30 de 2006

Aprobado: octubre 30 de 2006

La historia de la política de vivienda chilena se inicia en el año de 1906, y se desarrolla frenéticamente a lo largo del siglo XX adoptando y transformando un amplio conjunto de leyes que constituyen hitos de la rica y compleja historia legal de la provisión de vivienda en el país. La sanción de un número muy alto de leyes nacionales relacionadas con la vivienda caracteriza el esfuerzo continuo de la sociedad chilena en la búsqueda por resolver la provisión de vivienda de bajo costo por más de cien años. Este documento explora la historia de la política de vivienda chilena mostrando la evolución del rol del sector privado y las tensiones inherentes entre este sector y su clientela más importante: las comunidades de ingresos bajos.

La tensión entre la industria chilena de la construcción y su evolución como sector clave de la economía, y las comunidades marginadas de la economía formal con su presencia creciente y continua en el contexto urbano ha dado forma a la política de vivienda en los países latinoamericanos. En Chile, esta tensión tuvo cambios radicales a comienzos de los años setenta cuando una visión socialista llegó al poder con la elección de Salvador Allende, candidato de la Unión Popular, con quien se consideraba a la vivienda *un derecho cuya provisión está a cargo del Estado y es libre de fuerzas especulativas*. Esta aproximación significó una seria amenaza al sector inmobiliario y enfrentó un dramático final en la trágica toma de poder de 1973, en la cual el gobierno socialista de Salvador Allende fue reemplazado violentamente por una dictadura militar que gobernó a Chile por décadas impidiendo que las ideas socialistas tuvieran una oportunidad de ser probadas.

La economía de libre mercado introducida de manera expedita por la dictadura enfrentó dificultades muy pronto, pues en la década de los setenta los mecanismos de provisión de vivienda chilena empeoraron su desempeño. Al comenzar los años ochenta, algunos experimentos del mercado libre llevaron a la economía chilena a una crisis severa poniendo al país al borde del colapso<sup>1</sup>. Para enfrentar la situación se promovieron subsidios importantes a grupos empresariales y se introdujo una reestructuración del sistema financiero particularmente en la privatización de los fondos de pensiones que hicieron posible la introducción de un mercado secundario de hipotecas que ha sido crucial para soportar la velocidad de producción de vivienda que se imprimió más adelante. Todo esto, apoyado por una importante inyección de capital proveniente de Estados Unidos. La transición democrática de los años noventa trajo un desempeño excepcional en la provisión de vivienda, el cual se explica en parte por los aprendizajes de las experiencias de los años ochenta. Aún así, las históricas tensiones entre los sectores informales y el establecimiento permanecieron como una pregunta sin resolver.

Al menos tres fuentes diferentes coinciden en la lista de los momentos relevantes de la evolución de la política de vivienda en Chile (Rojas, 1999; Hidalgo, 2000; MIN-VU, 2003) e identifican logros extraordinarios tanto al comienzo como al final del siglo veinte: Chile es el primer país americano en sancionar una ley nacional sobre vivienda<sup>2</sup>; es el primer país latinoamericano que ha reducido el déficit de vivienda<sup>3</sup>, y es el primer país latinoamericano que ha desarrollado mecanismos de provisión de vivienda estables a pesar de la evidente disputa entre las fuerzas antagónicas de la sociedad a lo largo del complejo camino hacia una regulación pública de la producción de vivienda.

### **Los albores de la regulación chilena de la vivienda (buenas intenciones que conducen al infierno)**

Los “cuartos redondos” eran espacios sin ventanas alineados a lo largo de un callejón. Estos “conventillos” al interior de las manzanas coloniales de Santiago ofrecían

<sup>1</sup> Me refiero a la abolición de los límites de la ciudad en 1976, entre otras ideas exóticas de total ausencia del rol público en la economía, que fueron experimentadas por el régimen militar (cfr. Richards, 1995).

<sup>2</sup> La legislación belga y francesa fue una influencia central para la ley de 1906 (cfr. Hidalgo, 1999).

<sup>3</sup> Intervención del Ministro de Vivienda y Planeación de Chile en las Naciones Unidas, Evaluación de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, HABITAT II, Junio 2001, N.Y.

la única solución económica para los inmigrantes rurales que llegaban a la ciudad. Estas habitaciones precarias provistas por arrendadores privados constituían los inquilinatos del centro de la ciudad al finalizar el siglo XIX. 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”, 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 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.

Veinte años después, el resultado de esta iniciativa era descorazonadora: mas “cuartos” fueron demolidos de los que fueron construidos, lo que elevó abruptamente los valores de los arriendos. Pocos constructores privados iniciaron la construcción de nuevas viviendas ante la ausencia de una estrategia financiera. Como reacción a los elevados precios de arriendo, se presenta una ley de control de arriendos en 1925 cuyas consecuencias generan descontento en todos los involucrados: los arrendatarios deben soportar espacios insalubres, los arrendadores fueron forzados a reducir sus ingresos, las acciones de constructores privados no fueron suficientes frente a una demanda creciente por vivienda. Con este resultado y la frustración de los responsables de las leyes, la sociedad chilena reconoció muy pronto las complejidades inherentes a la producción de vivienda.

Como reacción a este panorama desolador, se introduce a partir de 1925 una multiplicidad de leyes, dándole forma así a un marco institucional que inventó un sistema financiero y probó diversos esquemas para facilitar la acción del sector privado. Sin embargo, hacia 1952 y luego de diversos intentos para atender la provisión de vivienda con un sistema integral, la perspectiva era aún más descorazonadora: la pobreza urbana se incrementaba, el sector privado no respondía con la escala requerida y la capacidad del gobierno para proveer vivienda era muy limitada. Para enfrentar estos retos, el gobierno crea en ese año tres instituciones que reestructuran el sector público: la Corporación Nacional de Inversión, el Banco Estatal y la Corporación de Vivienda, CORVI. Estas instituciones representaron la modernización más importante para un país a mitad de camino en su proceso de industrialización y coincidieron con la organización de instituciones modernas en los campos de la financiación, la gestión y el ahorro que a la fecha ya se habían establecido en toda la región.

La acción de estas instituciones se dirigió a la producción de proyectos de vivienda de gran escala: a imagen y semejanza del modelo americano de producción de vivienda pública, se afianza la firme convicción sobre producción masiva de vivienda como respuesta al déficit. Naturalmente, el sector privado fue contratado para construir esos grandes proyectos de los años cincuenta<sup>4</sup>, estrategia que comprometió grandes recursos de un frágil presupuesto incapaz de enfrentar el rápido crecimiento urbano, pero permitió la profesionalización y la organización del gremio de la construcción.

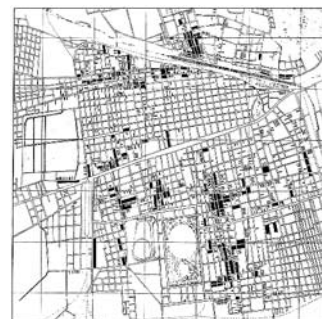


Imagen 1. Conventillos en el centro de Santiago, 1920  
Fuente: V Bienal de Arquitectura. *Arquitectura y calidad de vida, los desafíos de la vivienda social*

<sup>4</sup> Según reportes de la época, el tamaño típico de los proyectos de vivienda pública en Chile era de 3000 unidades, un tamaño nada despreciable para empresarios de los años cincuenta.

Estos esfuerzos limitados no evitaron la invasión de tierras en los extramuros de la ciudad, lo cual se convirtió en una práctica común para las comunidades rurales que intentaban alcanzar la ilusión urbana. La política de vivienda reflejaba nuevamente las tensiones entre los programas formales y las dimensiones de las comunidades marginales: si bien el modelo de autoconstrucción y los programas de ayuda mutua fueron introducidos como elementos importantes de la regulación de vivienda, su impacto fue limitado, pues nunca recibieron un reconocimiento como instrumentos válidos para la provisión de vivienda y ciudad.

### **La Cámara Chilena de la Construcción en la política de vivienda (los caballeros de industria)**

El sector público no era el único interesado en la modernización del sector de la vivienda, pues el sector privado reconocía limitaciones en su acción, derivadas de las dificultades no resueltas en la política de vivienda chilena, y se interesaba por explorar alternativas. Adicionalmente, para el año 1952, las firmas y los grupos empresariales vinculados a la industria de la construcción eran los mismos propietarios de las futuras tierras urbanas, lo cual representaba un interés profundo en resolver el dilema de la provisión de vivienda dentro de estructuras de mercado: el origen de la Cámara Chilena de la Construcción fue la Organización de Propietarios de Tierras, que la antecedió. Más aún, la Cámara Chilena de la Construcción agrupaba no solo a constructores, sino también firmas inmobiliarias, productores de materiales de construcción y distribuidores, concentrando un poder de negociación nada despreciable. En un país donde el ámbito público representaba a los ciudadanos de manera inequitativa, la sólida configuración de poderes privados ejercitaba una tremenda influencia sobre la política pública.

Ocho años después de la conformación de la Cámara Chilena de la Construcción, el gobierno sanciona una ley crucial para el sector privado con un número importante de beneficios especiales para la acción privada, tales como deducciones de impuestos y franquicias para privados involucrados en la producción de vivienda "barata". Programas dirigidos a los más pobres, tales como la autogestión y la ayuda mutua, no recibieron tan renovador apoyo.

No hay evidencia expresa sobre el rol jugado por la Cámara Chilena de la Construcción en la formulación de esta ley. Sin embargo, la capacidad de *lobby* de un grupo tan poderoso superaba cualquier estimación. El punto de partida para la introducción sistemática de regulaciones e incentivos para la inversión privada en vivienda

fue el Decreto con Fuerza de Ley No. 2 de 1960, el cual establece un sinnúmero de beneficios dirigidos al sector privado. Se continúa así una larga tradición de la política chilena de vivienda en la cual los intereses de los actores privados representados de manera ordenada dieron forma a políticas urbanas y de vivienda de manera consistente. Esto fue sin duda útil para garantizar el éxito de la ley. No obstante, es posible percibir la ausencia de un sistema de control y balance en los beneficios adjudicados al sector privado porque el mercado de vivienda de bajo costo opera excluyendo de manera radical los esfuerzos cooperativos que empezaban a emerger.

A partir de este Decreto Ley No. 2 se procedió a definir el Plan Nacional de Vivienda con la fundación de la Corporación Nacional para la Inversión en Bienestar, la cual preparó el terreno para el desarrollo futuro de los fondos privados de pensión. La creación de la Corporación Nacional de Vivienda, CORVI, se dirigía por su parte hacia la integración de la iniciativa privada y del sector financiero en las acciones del gobierno.

### **Moderno informal (modernidad en problemas)**

La ausencia de plazos para el uso de algunos beneficios y otras restricciones hizo que la respuesta inicial del sector privado fuera tímida. El déficit de vivienda se incrementaba rápidamente: estimado en 156.000 unidades para 1952, diez años después se había triplicado, alcanzando la cifra de 454.000 unidades, poniendo así en evidencia burocracias ineptas o corruptas sobre las cuales descansaban los esfuerzos institucionales. El escenario estaba lleno de tensiones, pues las comunidades marginales empezaban a reclamar por la influencia del sector privado sobre la política pública. Los movimientos sociales urbanos florecieron como respuesta a las políticas inoperantes: "Vencidos por el hambre y la sed" era uno de los titulares del periódico nacional en octubre de 1957, como justificación a una invasión de tierras ocurrida el día anterior (Periódico *La Tercera*, 1957: 30 de octubre). La tierra pertenecía a la CORVI y fue tomada por un numeroso grupo de "destechados" que demandaban acciones concretas del gobierno. Esta invasión es considerada el inicio de las "tomas" y "campamentos", nombres que popularizaron a las invasiones ilegales de tierras y los subsecuentes asentamientos informales en todo Latinoamérica.

La política de vivienda enfrentaba el desafío de la informalidad con instrumentos formales que el país no podía financiar adecuadamente, y las instituciones públicas enfrentaban problemas administrativos crecientes. En un nuevo esfuerzo por enfrentar los crecientes problemas

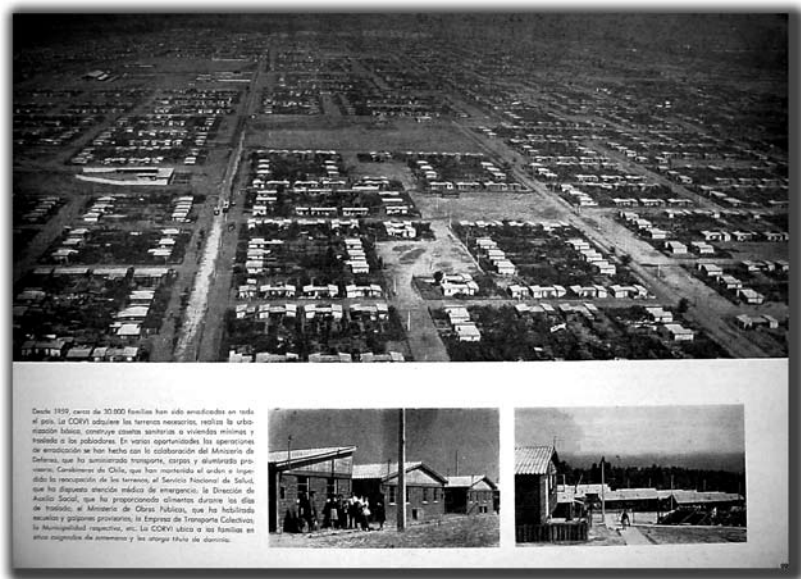


Imagen 2. Programas de erradicación de los años cincuenta y sesenta ejecutados por la CORVI

urbanos y de vivienda, se procedió a conformar una combinación de esquemas de financiación públicos y privados: en el año 1965 se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual fortalece el marco institucional dándole un estatus de alto nivel al tema de la vivienda en el Estado chileno, algo no visto en otros países latinoamericanos. Como reacción al creciente número de tomas, el gobierno formula dos programas: la “Operación Sitio” y la “Operación Tiza”, esfuerzos ambos dirigidos a formalizar el acceso a la tierra. En medio de las tensiones sociales del momento, la Unión Popular llega al poder con Salvador Allende. El socialismo pasa a comandar la producción de vivienda a comienzos de la década de los setenta.

### Las casas no son para la venta (entre dos extremos I)

Los treinta años de ocupaciones ilegales que estaban dejando una profunda herida en la sociedad chilena fueron enfrentados con los valores de la política urbana de Allende:

- La vivienda no es una mercancía, sino un derecho que el estado debe proveer.
- La tierra es un bien público y la especulación con tierras es ilegal.
- Las autogestiones para proveer vivienda son inaceptables, inequitativas e ineficientes (se fundamentan en una doble jornada de los trabajadores y en el supuesto de que las personas de bajos recursos saben construir).

El sector privado se opuso a las nuevas condiciones propuestas y simplemente bloqueó el desarrollo del sector, con lo cual la economía del país empezó a sufrir. Luego de un importante crecimiento en 1972 del número de viviendas iniciadas (con cargo a agencias públicas), los proyectos encontraron escasos recursos financieros y materiales para continuar, y se paralizaron. No es difícil imaginar la forma como los eventos fraguaron el golpe de estado de 1973, situación que cortó de tajo la aplicación de valores socialistas a la producción de vivienda.

### ¡La vivienda (y la tierra) están a la venta! (entre dos extremos II)

Chile fue el primer país latinoamericano que incluyó en la política nacional la noción de un “Estado facilitador”, que privilegia el rol del sector privado dentro de

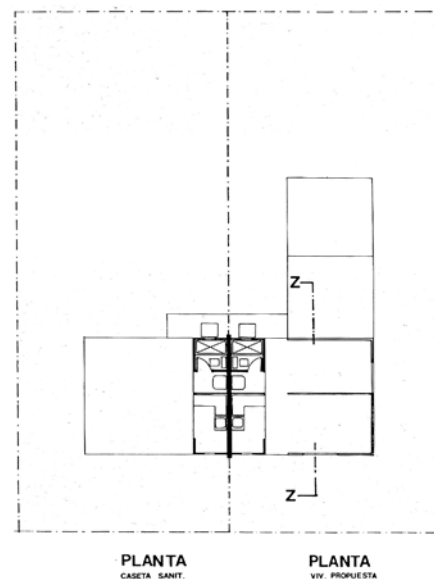


Imagen 3. Caseta sanitaria  
Fuente: Rodrigo Rubio



una economía de mercado. Este fue el paradigma impulsado por el general Augusto Pinochet a partir de 1973. Los derechos a la propiedad privada fueron protegidos reprimiendo la práctica de las invasiones de tierra y procediendo a desarrollar todos los mecanismos posibles para facilitar la provisión privada de vivienda.

No obstante, la liberación de las fuerzas del mercado para proteger tierra improductiva sin dar alternativas suficientes para el desarrollo urbano tuvo consecuencias significativas en un país donde la distribución del ingreso estaba distribuida de manera desigual: el fenómeno de los “allegados”; familiares y amigos cercanos que se mudaban a las casas de sus conocidos en antiguas invasiones elevando dramáticamente la densidad de los “campamentos” formados antes de 1973 con fenómenos catastróficos de hacinamiento. Esta práctica fue la única alternativa para un número creciente de familias, pues el giro hacia un mercado libre ignoró los hechos de la economía del país. El importante crecimiento del sector informal a lo largo de la década de los setenta explica la reducida disponibilidad de alternativas para ingresar en la economía formal (Tabla 1).

	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Crecimiento	1,6%	5,0%	2,8 %

Tabla 1. Crecimiento del sector urbano informal en tres décadas  
Fuente: Díaz *et al.* (citado en Richards, 1995)

En 1979 se desmontan los perímetros urbanos dejando la provisión de tierra abierta a las fuerzas del mercado. Al entregar a la acción privada la producción de suelo urbano, los promotores privados adquirieron tierra de manera masiva y el valor agregado de esta operación fue capturado por el sector privado. Al finalizar la crisis financiera de comienzos de los años ochenta, se privatizan los fondos de pensiones, lo cual fue el punto de partida para el establecimiento de un mercado secundario, lo cual fue un requisito para dinamizar el sistema financiero.

Para los años ochenta, el gobierno se propone confiar al sector privado la totalidad tanto de la producción de vivienda como de sus mecanismos de financiación. Para esto, el Estado jugaría un rol subsidiario incrementando la capacidad de compra de las familias de bajo recursos y la empresa privada aportaría una hipoteca que completaba el esquema: se instaura el primer modelo de subsidio a la demanda en Latinoamérica. Los subsidios soportaron la demanda de la vivienda dirigida a los ingresos bajos y medios, protegieron la acción privada, dinamizaron la construcción, pero también distorsionaron las intenciones

iniciales de atender a los más pobres, pues no pudieron “cerrar” la ecuación financiera por la gran proporción de ciudadanos que no contaban con respaldo previo suficiente o ingresos estables necesarios para asumir una hipoteca.

Las condiciones de un mercado libre no podían atender a los más pobres, aun dentro del rol “facilitador” del Estado. Como un esfuerzo de aproximación a la producción de vivienda para aquellos sin capacidad de ahorro o crédito, las agencias públicas contrataron a compañías privadas para construir viviendas de desarrollo progresivo a partir de unidades básicas. Claramente, esa demanda por vivienda “incompleta” no es atractiva para la industria de la construcción, la cual tiene un entorno más confortable en los segmentos altos del ingreso que cuentan con una demanda líquida por efectos del subsidio y las técnicas hipotecarias refinadas en los bancos privados. Adicionalmente, cuando la escala del negocio de la construcción (y la creatividad de los promotores) es limitada, es más rentable vender unidades terminadas. Por esta razón, la política de vivienda chilena puede ser mejor caracterizada como un caso de intervención estatal exitosa que como un sector de vivienda impulsado por los privados (Rojas, 1999).

En síntesis, es a partir de los años setenta, cuando se ensayan diversas políticas basadas en un modelo de mercado libre que permite una transición exitosa al rol “facilitador” del Estado, el cual se cumple en 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.

### La envidia del vecindario (una historia chilena de éxito)

La transición democrática de los años noventa muestra en Chile logros impresionantes en la política de vivienda y en la economía en su conjunto. Chile dobló su producto interno bruto, redujo el déficit de vivienda, y tanto la industria de la construcción como el sistema financiero se encontraban en muy buenas condiciones al terminar el siglo. La política chilena de vivienda cuenta, entonces, con un amplio número de programas diversos ajustados a los complejos requisitos del ambiente de producción de vivienda. Comprende trece programas diferentes organizados en tres categorías: Unidades Serviu, Contribución al Sector Privado y Programas Extraordinarios.

La Tabla 2 muestra el número de unidades de los años 2000, 2001 y 2002, así como las proyecciones hasta el año 2006 para cada programa, según datos del

Ministerio de la Vivienda y el Urbanismo de Chile. Si estas proyecciones se mantienen y cumplen, se estaría reduciendo el déficit de vivienda de manera significativa para el año 2010.

PROGRAMAS DE VIVIENDA				
LINEAS DE ACCIÓN	AÑOS			
	2000	2001	2002	2003-2006
<b>UNIDADES SERVIU</b>				
01 Básica	22.000	21.000	0	26.000
02 Básica llave en mano	0	0	2.000	0
03 Vivienda social dinámica sin deuda	0	0	8.000	40.000
04 Movilidad en vivienda	0	1.000	2.994	0
<b>TOTAL</b>	<b>22.000</b>	<b>22.000</b>	<b>12.994</b>	<b>66.000</b>
<b>CONTRIBUCIÓN AL SECTOR PRIVADO</b>				
05 Unificada	22.000	18.970	10.500	45.654
06 Rural	10.600	11.794	13.000	57.256
07 Básica de gestión privada	7.000	10.000	17.000	130.491
08 Soluciones progresivas	11.000	11.324	15.000	65.220
09 Subsidios PET	10.000	11.422	13.012	0
10 Fondo por competencia	0	0	7.000	60.000
<b>TOTAL</b>	<b>60.600</b>	<b>63.510</b>	<b>75.512</b>	<b>358.621</b>
<b>TOTALES PROGRAMA "CONVENCIONAL" (Serviu + privado)</b>	<b>82.600</b>	<b>85.510</b>	<b>88.506</b>	<b>424.621</b>
<b>PROGRAMA EXTRAORDINARIO</b>				
11 PET			12.000	
12 Nuevas <i>leasing</i>			10.000	
13 Nuevas básica 300-400 UF			6.500	
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>28.500</b>	<b>0</b>
<b>TODOS LOS PROGRAMAS</b>	<b>82.600</b>	<b>85.510</b>	<b>117.006</b>	<b>424.621</b>

Tabla 2. Programas de vivienda  
Fuente: MINVU, Ministerio de la Vivienda y el Urbanismo

### Breve comentario sobre asuntos emergentes (y omnipresentes)

Al menos tres asuntos constituyen aún retos importantes para los responsables de la política pública de vivienda en Chile:

- La provisión de vivienda para los más pobres.
- la calidad de la vivienda de bajo costo.
- el impacto de las políticas de vivienda sobre la ciudad.

### La provisión de vivienda para los más pobres

La política chilena de vivienda está enfocada en hacer funcionar los mercados. El principal esfuerzo está enfocado hacia los programas de subsidio para familias de ingresos bajos y medios. Sin embargo, "los pobres de los pobres" dependen todavía exclusivamente de los programas públicos que se estructuran. 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: los empresarios privados no ven negocios en el sector informal. 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.

El subsidio a la demanda es una poderosa herramienta para mejorar la capacidad de compra de las familias al reducir, e incluso eliminar, el riesgo para inversionistas privados involucrados en la producción de vivienda. O bien esta herramienta parece no ser capaz de trabajar dentro de mercados informales, o los sectores formales de la economía no están interesados en esos mercados. Las experiencias en microcréditos inauguradas por el Grameen Bank en Bangladesh están mostrando el valor de la escala en la economía: hay potencial para ganancias importantes y acciones productivas al interior del mundo de la economía informal. El sector privado deberá aprender cómo extender sus capacidades hacia el sector informal, o de lo contrario se requerirá de una nueva clase de empresarios que, fundamentada en un profundo conocimiento de la informalidad latinoamericana, asuma el liderazgo de esos mercados optimizando su productividad y conectándolos a los mercados formales con el apoyo decidido del estado. Si esta clase empresarial-social no surge, es poco probable que el déficit de vivienda se logre reducir en los sectores más necesitados. Es muy probable que ante la ausencia de esta clase empresarial-social, los gobiernos de países “emergentes” se vean obligados a mantener una política de vivienda híbrida y traten de integrar una economía de mercado dentro de un modelo que incluye de manera velada elementos de un Estado de bienestar sin el volumen de recursos necesarios para que ese modelo híbrido sea exitoso.

### La calidad de la vivienda de bajo costo

Chile muestra éxitos importantes en cantidad de vivienda en la última década. La economía chilena es la única que crece en la región a tasas importantes y su producto interno bruto muestra avances importantes. El ingreso crece y el déficit de vivienda se reduce. Entonces ¿tiene Chile a su población viviendo en mejores espacios que hace 20 años? La evidencia apunta en otra dirección: los barrios pobres continúan mostrando hacinamiento, las viviendas construidas bajo los programas de gobierno (unidades básicas y unidades progresivas) muestran problemas de calidad que están empezando a causar serios

cuestionamientos. Es posible afirmar que la lógica de construir la mayor cantidad de unidades al menor valor posible está “pasando la cuenta” de una manera cruel. El éxito de largo plazo de la política chilena de vivienda descansa en la atención que tenga este asunto por parte de los actores públicos y privados en los próximos años.

### El impacto de las políticas de vivienda sobre la ciudad

Como en muchos países, la política de vivienda chilena ha agravado la segregación urbana, lo cual reduce las oportunidades de educación, recreación y empleo para los pobres. Este problema no es único en Latinoamérica y se expresa de manera trágica en la región. De cierta forma, la estabilidad del país depende de que se tomen las decisiones correctas en esta materia. La inversión intensiva en los vecindarios de bajos ingresos se ha convertido en una prioridad para superar la inequidad urbana, pero los efectos sociales de una estructura urbana segregada permanecen perpetuando sociedades vulnerables cuyo crecimiento económico es lento frente a sociedades que logran romper la segregación urbana. Adicionalmente, los procesos de renovación urbana requeridos en estas áreas suelen tener pocas oportunidades para atraer capital privado.

### Conclusiones

#### Primero: la política de vivienda chilena en nueve actos

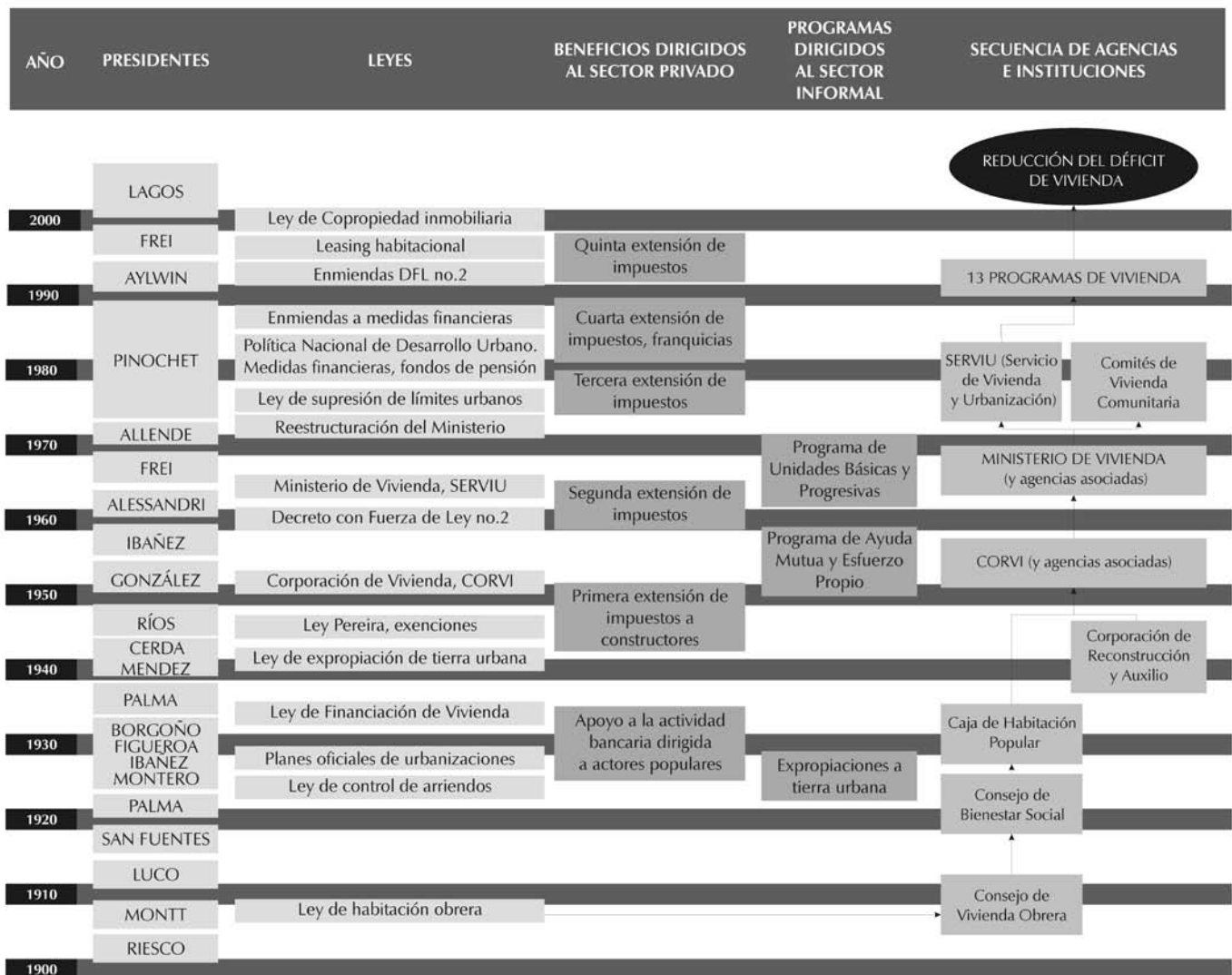
- Primer acto *Reemplazando a los actores privados: viviendas insalubres privadas versus vivienda pública para todos.*
- Segundo acto *Construyendo marcos institucionales: luchando entre derechos y productos. Primeros incentivos para la inversión privada en vivienda.*
- Tercer acto *El trágico derecho a la vivienda: luchando por tierra, bendiciendo invasiones.*
- Cuarto acto *El pragmático derecho a la propiedad privada: Pinochet (y el mercado libre) llegan al poder.*
- Quinto acto *Mercado libre bajo presión (1): los límites urbanos caen.*
- Sexto acto *Mercado libre bajo presión (2): boom en 1979, bloop en 1982.*
- Séptimo acto *Mercado libre con Estado bienestar (1): utilidades privadas con asistencia del gobierno.*
- Octavo acto *Mercado libre con Estado bienestar (2): el sector privado toma el control (con lo cual “el paraíso está cerca”...).*



Noveno acto *La cantidad pasa la cuenta a la calidad*: varios proyectos de vivienda de bajo costo son cuestionados por problemas técnicos serios (dentro de un incremento inesperado en violencia intrafamiliar y criminalidad).

### Segundo: un mapa sobre la política de vivienda chilena en el siglo XX

El mapa indica la secuencia de instituciones y agencias que fueron conformando el sistema de vivienda de Chile, con la introducción de leyes y mecanismos con varios años de ventaja frente a iniciativas similares en otros países de la región (por ej. La ley de financiación de vivienda en los años treinta, la ley de expropiación en los añoscuarenta, y la política de desarrollo urbano en 1973). En los años noventa se consolidan 13 programas diferentes de vivienda que constituyen un conjunto de herramientas complejo y diverso que permite alcanzar la reducción del déficit de vivienda a finales del siglo XX. Nótese los beneficios al sector privado en contraposición a los programas dirigidos al sector informal.



Fuente: Rodrigo Rubio

### Tercero: un comentario final

Las tensiones entre el desarrollo del sector formal de producción y las fuerzas de comunidades excluidas han producido una compleja imagen de la política de vivienda en Chile, la cual refleja la situación de la región. Se evidencian los esfuerzos para inventar un extraño aparato capaz de proyectar una moderna economía industrializada y, al mismo tiempo, de tender los puentes para incluir a amplios sectores en los beneficios de la vida moderna y los procesos de creación de riqueza. Las estrategias más potentes y exitosas han sido implementadas para apoyar las acciones del sector privado. Por tanto, es tiempo para que el sector privado tome acciones para enfrentar la informalidad de manera consistente. Se han realizado algunos pasos en esa dirección, pero aún es necesario que la experiencia de grupos líderes de la economía se enfoque para superar el estancamiento de la marginalidad y así liberar el potencial económico de miles. De igual manera,

es imprescindible integrar a los procesos formales las experiencias y aprendizajes de la provisión comunitaria de vivienda para atender la demanda de los más pobres. Sin duda, el potencial económico de quienes han comprado su vivienda en los últimos años se verá seriamente amenazado si los problemas de calidad de las viviendas construidas continúan confirmando el pecado imperdonable de haber desatendido la calidad por alcanzar la cantidad, en especial dentro del mercado más vulnerable de toda la sociedad: la vivienda es el único patrimonio de un importante número de ciudadanos, su único ahorro y forma de acumulación de capital. Si la sociedad ha fallado en garantizar la estabilidad y el valor futuro de ese bien, es posible que se retroceda valiosos años en el desarrollo urbano de la región. Un riesgo que corren todos los países que enfrentan un déficit importante de vivienda y pretenden atenderlo con modelos de subsidio a la demanda.

### BIBLIOGRAFÍA

- CIEDESS (1993): *Policies for Financing Housing in Chile*. USAID.
- COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CHILE (1985): *Arquitectura y calidad de vida, los desafíos de la vivienda social*.
- DUCCI VALENZUELA, María Helena (1994): "Análisis crítico de la política de vivienda en Chile". En: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (1994).
- GILBERT, Alan (2002): "Power Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy". En: *Housing Studies*, Vol. 17, No. 2. pp 305-324.
- HIDALGO, Rodrigo (2000): "Políticas de vivienda y planeamiento urbano en la segunda mitad del siglo XX". En: *Revista GeoNotas*, Vol. 4, No. 4. Oct/Nov/Dic 2000. [Versión digital]: [www.dge.uec.br/geonotas/vol4-4/hidalgo.shtml](http://www.dge.uec.br/geonotas/vol4-4/hidalgo.shtml)
- (1999): "La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas". En: *Scripta Nova*, No. 45(1). 1 de agosto de 1999. [Versión digital]: [www.ub.es/geocrit/sn-45-1.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-45-1.htm)
- MCDONALD, Joan (1983): *Vivienda social, reflexiones y experiencias*. Chile: CPU.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, CHILE (s.f.): *Alquiler con compromiso de compra-venta de viviendas*. [En línea] [Consulta 6/11/2002].
- (s.f.): *Programa de Densificación Predial*. [En línea]. [habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp065.html](http://habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp065.html) [habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp068.html](http://habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp068.html) [habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp064.html](http://habitat.aq.upm.es/7bpal7onu7bp064.html) [Consulta 6/11/2002]

- (s.f.): *Reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. [En línea]. [www.minvu.cl/minvu/legislacion/DL-1305.htm](http://www.minvu.cl/minvu/legislacion/DL-1305.htm)
- (s.f.): *Sistema de financiación y subvención directa para la vivienda*. [En línea] [Consulta 6/11/2002].
- MOFFAT LÓPEZ, Sergio (s.f.): "Los programas de vivienda de interés social y el mercado del suelo urbano". s.e.
- RICHARDS, Ben (1995): "Poverty and Housing in Chile: the Development of a Neo-Liberal Welfare State". En: *Habitat Intl.*, Vol. 19, No. 4. pp. 515-527.
- ROJAS, Eduardo (2001): "The Long Road to Housing Sector Reform: Lessons from the Chilean Housing Experience". En: *Housing Studies*, Vol. 16, No. 4. pp. 461-483.
- ROJAS, Fernando (2003): *The Role of Intermediaries in Chilean Social Housing. Policy Analysis Exercise*. KSG: Harvard University, April 2003.

### LEYES Y DECRETOS DE CHILE

- Ley No.16.391; organiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1973
- Decreto con Fuerza de Ley No 2. [En línea] [www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/df12\\_1.htm](http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/df12_1.htm)