

# HISTORIA DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO

Álvaro Rivera<sup>1</sup> | Universidad de Santiago de Chile

---

## Resumen

El presente artículo establece un recorrido histórico de la Política Habitacional en el Área Metropolitana de Santiago desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la década actual, poniendo especial énfasis en la evolución de los enfoques adoptados por los gobiernos en la solución del déficit habitacional. La exposición y análisis de los principales hitos, clasificados en cinco períodos, permiten comprender la configuración de nuestra ciudad y las raíces de los fenómenos urbanos que hoy la aquejan, como la segregación residencial socioeconómica, la fragmentación urbana y la exclusión social, siendo los beneficiarios de la Política Habitacional los principales afectados.

**Palabras claves:** Política Habitacional – vivienda social – déficit habitacional

## Abstract

*This article establishes a historic overview of the Housing Policy in the Metropolitan Area of Santiago since the second half of the XIX century to the current decade, putting an especial emphasis in the evolution of the focus taken by the governments in the solution of the housing deficit. The exposition and analysis of the major milestones divided into five periods allow us to understand the configuration of our city and the roots of urban phenomena that afflict today as socioeconomic residential segregation, urban fragmentation and social exclusion, being the beneficiaries of housing policy the most affected.*

**Keywords:** Housing Policy – social housing – housing deficit.

---

(1) Administrador público, Universidad de Santiago de Chile. Investigador en Centro de Estudios Estado y Territorio, Universidad de Santiago de Chile.

## 1. Introducción

El rol del Estado como planificador social se manifiesta mediante la elaboración de políticas multisectoriales. Particularmente, una de las que abarca la mayor cantidad de efectos en el espectro urbano es la Política Habitacional destinada a personas que, dada su situación de vulnerabilidad, no tienen la oportunidad de elegir en el mercado una opción para asentar su vivienda. La complejidad de este problema y la dificultad que conlleva comprender el escenario actual de las viviendas sociales, fundamenta la necesidad de componer una retrospectiva hacia sus orígenes y las distintas instancias de reacción llevadas a cabo por el Estado y sus instituciones.

La Política de Habitacional se entiende como “la *expresión oficial del Estado sobre el modo de orientar, encauzar o dirigir la acción habitacional mediante la formulación de principios, objetivos y estrategias que son implementadas mediante planes y programas dentro de ciertos marcos jurídicos, institucionales y financieros*” (Haramoto, 1988). Es preciso aclarar que, a priori, esta política no se reduce exclusivamente a la mera entrega de soluciones habitacionales para residir, sino que supone una serie de factores que deben ser comprendidos en forma integral propendiendo a generar las mejores condiciones de habitabilidad en la elaboración de los proyectos, como la correcta disposición de las áreas verdes, la accesibilidad a servicios de salud y educación, entre otros. En este sentido, el presente artículo pretende ofrecer una visión global sobre las circunstancias que llevaron a configurar la ciudad de hoy, teniendo en cuenta los fenómenos urbanos que la aquejan, como la segregación residencial socioeconómica, la fragmentación urbana y la exclusión social como consecuencia del emplazamiento de las viviendas sociales (entendidas como el producto de la Política Habitacional) en sectores desprovistos de oportunidades de desarrollo en la periferia capitalina. En concordancia con lo anterior, la revisión histórica de la Política Habitacional adquiere relevancia

en pos de evidenciar la evolución en la respuesta del Estado y otras instituciones en la satisfacción de la demanda de viviendas sociales en un contexto determinado por las tendencias políticas, económicas y sociales de la época.

Con el fin de facilitar el recorrido histórico y simplificar la sucesión de acontecimientos a lo largo de más de 150 años, a continuación se distinguirán cinco fases de la Política Habitacional en Chile, exponiendo en mayor detalle la relación causa – efecto entre los hitos del período y sus secuelas en la configuración del Área Metropolitana de Santiago. En ellos se examinará el contexto en el cual surge la necesidad de intervenir sobre la carencia de viviendas, la participación del Estado y su rol productivo, la evolución institucional y cambios de paradigma en la Política Habitacional, la liberalización de los suelos y su consecuencia en la producción masiva de viviendas sociales.

En último término, la retrospectiva realizada permitirá visualizar las características del escenario actual y evidenciar las falencias en la toma de decisiones de las entidades involucradas a lo largo del tiempo, en pos de aportar al desarrollo de nuevas ideas para hacer ciudades más inclusivas en el futuro.

## 2. Contexto y Primeras Iniciativas

### Contexto mundial

El desarrollo del capitalismo en occidente como modelo económico y social que tuvo su auge con la Revolución Industrial generó fuertes cambios en las lógicas demográficas, provocando procesos migratorios del campo a la ciudad. Gran parte de la población residente en las áreas urbanas de las principales ciudades europeas y americanas a fines del siglo XIX y principios del XX vivía en precarias condiciones de salubridad. El escenario generalizado daba cuenta de un proceso de urbanización que no respondía a las necesidades de sus habitantes tanto en servicios pú-

blicos e infraestructura sanitaria como en acceso a agua potable y alcantarillado público, al mismo tiempo de que otra importante fracción de personas vivía en completa situación de hacinamiento (Hidalgo, 2002).

Los primeros atisbos de preocupación por la problemática de las viviendas obreras nacen en Europa, donde la élite burguesa progresista propuso en la Exposición Universal de París en 1867 “*los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho del obrero a la propiedad de su vivienda como elementos que sustentaban la paz y la armonía social*” (Hidalgo, 2002, pág. 84), fundando las bases de un debate que, en el último quinquenio del siglo XIX, se concentró en el establecimiento de legislaciones, modos de financiamiento, estándares de higiene y normas de edificación habitacional para asalariados (Barreiro, 1991). En tanto, Latinoamérica aglomeraba grandes concentraciones urbanas que complejizaban el problema gatillado por la emergente economía de explotación de recursos naturales, atrayendo a la mano de obra local cuyo escueto salario imposibilitaba el acceso a una mejor calidad de vida. Así, “*la desatención de los asentamientos rurales y la segregación económica y espacial a nivel urbano constituyen las principales causas del deterioro de la vivienda y el hábitat, ante la ausencia de políticas integrales de desarrollo*” (Núñez, 2006, pág. 12).

### **Vivienda obrera: Condiciones, las primeras iniciativas legales y de beneficencia en Chile**

Hidalgo (2002) plantea que hacia la segunda mitad del siglo XIX existían tres tipos de viviendas populares: Los *cuartos redondos* o habitaciones sin otra luz o ventilación que la puerta, los *ranchos* o reunión de cuartos redondos en torno a una calle que sirve de patio común, y los *conventillos*, vivienda típica de la época. Esta última corresponde a una vivienda colectiva de precarias condiciones que nacen desde la iniciativa patronal y grupos aristocráticos quienes subdividían sus antiguas residencias abandonadas (o simplemen-

te las construían con una muy baja inversión) para arrendarlas a las familias de obreros (De Ramón y Gross, 1984).

Ante la proliferación de estos tipos de vivienda, los políticos e intelectuales de la época, enarbolados por el contemporáneo debate de la *cuestión social*<sup>2</sup>, advirtieron la necesidad de legislar en pos de mejorar la planificación de la ciudad. Así surgieron ciertas normativas municipales que regularon la edificación de estas viviendas precarias poniendo límites territoriales a su construcción e incentivando la inversión de soluciones habitacionales con mayores condiciones de salubridad. Primeramente, en 1843 se promulgó la prohibición de habitar cuartos que no tengan ventanas, haciendo clara alusión a los ya descritos *cuartos redondos* (Del Fierro, 1919). Diez años más tarde, la Ley de Municipalidades otorgó la potestad a los gobiernos locales de encargarse de las condiciones de salubridad en sus territorios en su sentido más amplio. Posteriormente, la Municipalidad de Santiago estableció ordenanzas en relación a controlar los *ranchos* y, en 1883, instauró normas para la construcción de habitaciones obreras. Con la promulgación de la Ley de la Comuna Autónoma en 1891, se instó a los municipios a fomentar los conventillos higiénicos al proporcionar planos y ventajas tributarias para constructoras que se adhirieran a la norma (Munita, 1921), siendo este cuerpo legal el más importante para la época en cuanto a limitar la propagación de viviendas precarias.

En tanto, la Iglesia Católica, obedeciendo a la nueva orientación del catolicismo social post *Rerum Novarum*<sup>3</sup>, busca “*solucionar el tema habitacional y no sólo entregar un hogar sino otorgar un estilo de vida, lo que apela a cambios más profundos en la sociedad y dando un giro en el tipo de beneficencia que había operado en el último siglo*” (Irrarrá-

(2) El concepto de “cuestión social” sirve para nombrar la situación que vive el proletariado a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Se refiere a las precarias condiciones laborales, de salud, vivienda y educación de esta clase social.

(3) Encíclica promulgada en 1891 por el Papa León XIII que da inicio al Magisterio Social de la Iglesia Católica en la época moderna.

zaval, 2006, pág. 45). En términos prácticos, este accionar caritativo significó un enorme papel en cuanto a construcción de viviendas sociales más dignas hasta los albores del siglo XX, labor materializada por sociedades de beneficencia como la Fundación León XIII. A ésta se le debe la creación del primer *cité*<sup>4</sup> en Chile, encargado por el empresario minero y fundador de dicha sociedad Melchor Concha y Toro a título filantrópico (Arteaga, 1985).

## 1906 – 1924: Ley de Habitaciones Obreras y sus efectos

En los albores del siglo XX, los investigadores de la época señalaban que *“tanto en nuestras ciudades, como en nuestros campos, la propiedad del suelo apenas existe para nuestros obreros. En los primeros, como en las minas, se usa el sistema de la vivienda en préstamo, mientras trabajan en el predio en que está situada, y en las ciudades, el arriendo por mensualidades, comúnmente”* (Eyzaguirre Rouse y Errázuriz, 1903, pág. 93).

Considerando esta realidad, la Ley de Habitaciones Obreras, promulgada en 1906, fue pionera en Latinoamérica en cuanto a un cuerpo legal que norme soluciones al problema de la habitación popular. Para dichos efectos, creó el Comité de Habitaciones Obreras cuyas atribuciones radicaban en *“favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas orientadas al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios; y fomentar la creación de sociedades de construcción”* (Hidalgo, 2002, pág. 91). En este sentido, su rol adquiere importancia en la época desde la rehabilitación de viviendas que no cumplieran con los estándares mínimos de higiene, recurriendo a su demolición si se demostraba su inhabitabilidad, como ocurrió con múltiples conventillos en Santiago. Durante

(4) Conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos.

este período y bajo esta ley, el Consejo de Habitación de Santiago declaró como higiénicas a alrededor de 193 cités y 4.128 viviendas, y se construyeron más de 500 viviendas agrupadas en conjuntos ubicados en sectores periféricos en el ensanche sur de la ciudad, cerca de la actual Avenida Manuel Antonio Matta (Hidalgo, 2002).

Los Consejos funcionaban en las principales ciudades del país y sus iniciativas de acción sirvieron para sensibilizar a la opinión pública sobre el problema de la vivienda, al mismo tiempo en que aportó con los primeros catastros que derivaron en estadísticas de vivienda cuyos resultados fundamentaron la elaboración de leyes posteriores.

## 1925 – 1931: Fomento de las Habitaciones Baratas y Ley General de Urbanismo y Construcción

Pese al gran avance en temas de mejoramiento de la calidad habitacional tras la ley de 1906, surgieron controversias respecto al arrendamiento. Al tener que invertir más en su construcción y urbanización, los precios del alquiler aumentaron. Según Munita (1921), el 90 por ciento de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago en el marco de la ley, estaba formado por departamentos de varias piezas, cuya renta mensual fluctuaba entre cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad –jornaleros, gañanes y lavanderas– que no podían gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación.

Esta realidad llevó a que en 1925, mismo año del nacimiento de la nueva Constitución, se promulgara el Decreto Ley 261 de Fomento de las Viviendas Baratas, conocida popularmente como *Ley de la Vivienda*, el cual establecía una reducción del 50% de las rentas declaradas insalubres y límites al precio en la renta de las viviendas salubres, entre otras medidas. Se edificaron 29 poblaciones nuevas traducidas en 2.604 viviendas en Santiago cuya demanda creciente de habitaciones genera una población estimada

de 600 mil habitantes (MINVU, 2006).

En 1927, el Gobierno de Chile contrata al urbanista vienés Karl Brünner para estudiar la elaboración del primer Plan Regulador de Santiago con el fin de mitigar los efectos del crecimiento urbano. Dos años más tarde, y en este mismo contexto, se dicta la primera Ley General de Urbanismo y Construcción en pos de mejorar la planificación urbana y a raíz del terremoto de Talca en 1928. Esta ley tuvo modificaciones y perfeccionamientos en los años posteriores que apuntaron a empoderar a los municipios en temas de ciudad y precisar las condiciones de construcción de viviendas baratas.

Si bien es cierto que las soluciones ofrecidas durante este período distaban de un estándar aceptable para el buen vivir de sus residentes, resulta interesante advertir que la intervención del Estado chileno en esta temática fue precursora a nivel latinoamericano. El rol de la beneficencia en la satisfacción de la demanda habitacional es fundamental en la concreción de los proyectos ante la imposibilidad técnica que suponía la falta de una institucionalidad formal que se hiciera cargo del problema, mientras que Santiago se alzaba como una ciudad de oportunidades (al menos en términos aspiracionales), lo cual supuso un éxodo desde otras regiones del país a la capital, situación que con los años se sostuvo y obligó al Estado a participar en la producción de viviendas para atender a la contingencia.

### 3. Participación y rol productivo del Estado

#### 1935 – 1951: Impulso a la participación y rol productivo del Estado

En el año 1935 se crea la Caja de Habitación Popular que concede préstamos con más de 20 años de plazo y participa en forma directa en la construcción de viviendas para venta y arriendo, cuyo financiamiento lo obtiene median-

te la recaudación de aportes obligatorios sobre la industria minera correspondientes al 5% de sus utilidades para beneficio de sus obreros y empleados (Hidalgo, 2002). Su nacimiento supone un auge a la participación estatal en términos cuantitativos, pero también cualitativos a raíz de las experiencias aprendidas del terremoto.

Estableciendo una correlación entre la capacidad reactiva del Estado chileno en función a sus catástrofes naturales, el terremoto de Chillán de 1939 permitió la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), hito trascendental en el fomento a la industrialización y, por consecuencia, a la formación de nuevas poblaciones en Santiago. Sin embargo, las nuevas lógicas productivas y los cambios en los sistemas de financiamiento de las viviendas llevan al problema habitacional por una nueva senda: la propiedad. Al adquirir el Estado mayor participación en el desarrollo económico del país, absorbe importante proporción de la mano de obra, quienes demandan soluciones de vivienda. El crecimiento inesperado de la población benefactora y la falta de planificación constituyen el escenario propicio para las aglomeraciones masivas de población en Santiago. Bajo esta misma reacción se crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio con la misión de ayudar a las zonas devastadas y aportar a su reconstrucción.

Las inmigraciones a la capital se convierten en una tendencia y gran parte de los nuevos pobladores habitan las viviendas construidas por los distintos actores sociales. Sin embargo, un importante porcentaje de ellos, por incapacidad monetaria, se ven obligados a poblar tierras abandonadas por el Estado y los privados, asentándose en lugares insalubres con viviendas precarias que se denominaron callampas<sup>5</sup>.

(5) La callampa es producto de una instalación espontánea, no controlada, de trabajadores sin casa ni medios para obtenerla y que, en grupo o individualmente, se ubican en terrenos periféricos, sin equipamiento alguno. Usan para la construcción de sus viviendas preferentemente materiales de desecho. La callampa, se va consolidando por acumulación progresiva de los “sin casa”, pero también fueron objeto de tomas colectivas de terreno bajo dirección de algún grupo político. (Aguirre & Sabatini, 1981)

Ante este panorama y con la agudización del problema, en 1943 se reestructura la Caja de Habitación Popular, quienes acceden a incentivar a las empresas inmobiliarias a construir viviendas económicas con el beneficio de franquicias tributarias<sup>6</sup>. De esta forma, entre 1936 y 1952 la Caja de Habitación Popular tuvo injerencia en la construcción de 43.410 viviendas populares (Hidalgo, 1999).

Otra iniciativa fue la promulgación de la denominada *Ley Pereira* de 1948 (Ministerio de Hacienda, 1948) que incentiva la construcción de viviendas con importantes beneficios tributarios, estimulando a privados a invertir en nuevas soluciones que cumplan con los estándares de la época. Sin embargo, estas nuevas edificaciones iban dirigidas a solucionar las demandas de la clase media en perjuicio de los sectores más pobres. Importante fue también la creación en 1951 de la Cámara Chilena de la Construcción cuyo rol será fundamental en la urbanización de la urbe, sobre todo en tiempos de dictadura, extendiendo su relevancia hasta el día de hoy.

Al final del período abarcado, se comienzan a estudiar modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción, particularmente respecto a la inclusión de conceptos como metrópoli, intercomunal y región (MINVU, 1976).

Ante la agudización del déficit habitacional y el empeoramiento de las condiciones de vida de las familias más vulnerables, comienzan a gestarse en este período las primeras soluciones emanadas desde el poder central en forma masiva, así como el fortalecimiento de la relación Estado – Privados.

## 4. Nueva institucionalidad y cambios de enfoque

### 1953 – 1965: Nueva institucionalidad para el problema habitacional: Plan de Vivienda, CORVI, MINVU

Con las modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones brota la necesidad de formular una planificación que vele por el largo plazo, al margen de las soluciones inmediatas que la sociedad requería. Por otro lado, el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo propuso una reestructuración al Ministerio de Obras Públicas del cual surgió un Plan Nacional de Vivienda. Esto genera un cambio importante en el escenario político y social respecto al problema habitacional, ya que *“las reivindicaciones urbanas de los sectores populares se orientan hacia el aparato estatal, asumiendo los partidos políticos el rol de mediadores”* (Rabi y Aguirre, 2001).

Este es un *punto de inflexión* de la Política Habitacional en Santiago, puesto que ocurren dos procesos simultáneos que, con el paso de los años, generarán un cambio en la lógica de ofrecer y demandar soluciones:

1. Inicia un proceso sistemático de entrega de atribuciones a grandes entes del Estado para que satisfagan las necesidades habitacionales de la población, lo cual se materializa en la creación y organización de servicios públicos destinados a esta materia;
2. Las presiones del sector privado y empresas constructoras se concentran en el gobierno, quienes buscan oportunidades de desarrollo de proyectos inmobiliarios avalados por las políticas habitacionales.

Para estos efectos, Bravo Heitmann (1959, pág. 51) señala: *“Que es preocupación fundamental del Gobierno llevar a la práctica la solución integral del problema de la vivienda, que afecta especialmente a las clases populares del país; Que el Poder Ejecutivo debe poner en acción toda su autoridad y todos los medios disponibles, a fin de en-*

(6) Las Franquicias Tributarias son beneficios que permiten disminuir la carga tributaria u obtener recursos no tributables, con el objetivo de incentivar el desarrollo de determinadas actividades, regiones o sectores económicos. (Salort, 2010)

*carar la solución de este problema vital para los intereses nacionales; Que con este fin debe desarrollarse en forma racional y coordinada el Plan de Vivienda, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas; Que en esta labor deben intervenir todas las instituciones relacionadas con el problema habitacional y participar en ella tanto la iniciativa estatal como la privada, actuando en forma armónica con objetivos exclusivamente sociales”.*

En este contexto, nace la Corporación de la Vivienda (CORVI) hacia mediados de 1953 como resultado de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Su principal objetivo fue expresado en el DFL 285, donde se formula que *“estará encargada en la forma y términos que indica el presente decreto con fuerza de ley, de la ejecución, de la urbanización, de la reconstrucción, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y de los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas”* (Ministerio de Hacienda, 1953, pág. 2). De esta manera, se centralizaban todos los esfuerzos y atribuciones que, hasta antes de su aparición, se encontraban dispersos.

En conjunto, se crea el Banco del Estado cuya misión relativa al tema era fomentar el ahorro para que los sectores medios logren sus aspiraciones habitacionales, y se promulga la modificación definitiva de la Ley de Construcción y Urbanismo.

Hacia el último trienio de la década de los cincuenta, la situación en Santiago se vuelve compleja en términos del vasto crecimiento demográfico y la insuficiente oferta de viviendas y servicios disponibles. Como solución, Jorge Alessandri Rodríguez, Presidente de la República entre 1958 y 1964, propuso una serie de medidas que ligaban la Política Habitacional con la Política Económica de tipo liberal capitalista. Durante su mandato, propendió a aumentar fuertemente la inversión en obras públicas y proyectos de viviendas, descansando la ejecución de las obras

en empresas constructoras del sector privado en donde *“se establece una larga lista de franquicias que intentan promover la acción de los privados y motivar la edificación de viviendas tanto para los grupos más pobres de la población como para los estratos con capacidad adquisitiva”* (MINVU, 2006, pág. 3). En la inclusión del sector privado al medio habitacional, se fundó en 1959 el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) cuya acción proponía un mecanismo de reajustabilidad de depósitos y créditos para proteger sus ahorros del efecto inflacionario y, como suponía ciertos niveles de ingreso familiar que permiten la reserva y no el consumo total, tuvo especial importancia para los sectores medios y altos. Este sistema tuvo vigencia hasta mediados de la década de los '70 en donde el auge del mercado de capitales como producto de políticas neoliberales del Régimen Militar provocó su quiebra.

Es importante destacar que en 1960 se aprueba el primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago el cual ajusta el crecimiento físico de la ciudad por medio de una zonificación que establecía especificaciones sobre la construcción de barrios industriales, además de definir redes de transporte a niveles regional, intercomunal y comunal.

Posteriormente, con el Gobierno de Eduardo Frei Montalva hubo un cambio en el enfoque bajo el cual se enfrentaba esta temática en donde, según Haramoto (1988, pág. 92), se consideró que *“la vivienda es un bien de primera necesidad al que toda la familia tiene derecho. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socio-económico”*. Los tres criterios rectores que fundamentaron ideológicamente los años venideros de su mandato fueron:

1. La solución al problema del déficit habitacional debe ser mixta, con el fomento directo del Estado pero incluyendo la participación de todos los sectores involucrados.
2. Las soluciones habitacionales deben ser pagadas, ya sea en forma total o parcial, pero no regalada, lo cual aproxima al concepto de *subsídios*.

3. La vivienda no es un objeto aislado, más bien responde a una relación mutua con el entorno, por lo que debe integrar equipamiento urbano necesario para el buen desenvolvimiento social.

Estos principios implicaron una reconfiguración en la estructura institucional, aunando en una sola cartera la multiplicidad de funciones necesarias para la ejecución de la Política Habitacional. Esta moción fue expresada en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 1965 cuyo objetivo, según el Mensaje Presidencial de Frei Montalva en 1966, era *“la construcción y el equipamiento de grupos habitacionales y la remodelación urbana de las principales ciudades del país, mediante un cambio profundo de las estructuras existentes hasta la fecha de la dictación de la ley que, por no estar concebidas en forma orgánica, impedían la obtención del máximo rendimiento de los recursos y hacían imposible la debida coordinación entre las distintas instituciones que se relacionaban con la atención de los problemas habitacionales”* (Rabi y Aguirre, 2001, pág. 32).

La creación del MINVU significó la centralización de la planificación habitacional y urbano a nivel país en sólo un organismo, desde el cual debía elaborar una política coherente y coordinada con los organismos crediticios, la comunidad, las empresas constructoras, los servicios de urbanización y con equipamientos adecuados. Esta labor la realizó en conjunto con la CORVI, la Corporación de Servicios Habitacionales<sup>7</sup> (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano<sup>8</sup> (CORMU) y la Caja Central de Ahorro y Préstamo<sup>9</sup> (CCAP), a quienes incorporó como Corporaciones Estatales semiautónomas y burocráticas.

(7) La CORHABIT encargada de las funciones sociales en general, de la asignación de viviendas, recaudación, programas de autoconstrucción, solución de las situaciones de emergencia, etc.

(8) La CORMU fue creada en 1965 y su principal función fue mejorar y renovar las áreas deterioradas de las ciudades, mediante programas de rehabilitación y desarrollo urbano.

(9) La CCAP fue creada para supervigilar el sistema de franquicias tributarias.

## 1965 – 1973: Mejoramiento de las condiciones habitacionales: De la solución de mercado al asistencialismo

Durante los primeros años operativos de la nueva institucionalidad en temas de vivienda, el enfoque que primó en la elaboración de proyectos tenía relación con el incremento de la calidad de vida en los beneficiarios. La reducción del déficit habitacional materializado en la construcción de viviendas iba de la mano con una integración en la perspectiva de barrio. Consideraba la inclusión de escuelas, sectores deportivos y de recreación, centros asistenciales y servicios básicos. También hubo fuertes esfuerzos en añadir la dimensión participativa a los planes de vivienda. Esta inclusión de la comunidad en las soluciones habitacionales se hace patente por medio de la canalización que otorgó la recién promulgada Ley de Junta de Vecinos.

Para satisfacer la demanda habitacional que ascendía a las 420.000 viviendas, Frei Montalva propuso para su mandato la construcción de 360.000 soluciones, dos tercios destinados a la población de estratos socioeconómicos bajos y el resto entre medios y altos. Se crearon Programas como el *Operación Sitio*, que consistía en *“urbanizar terrenos en los que, en una primera etapa, se levantaba una mediana con sus servicios higiénicos, y en una segunda, se construían viviendas por el sistema tradicional o prefabricadas”* (MINVU, 2004, pág. 36), la *Operación Autoconstrucción Individual*, que proporcionaba la venta de casas prefabricadas para su autoconstrucción, y ciertas iniciativas de urbanización de sitios y edificación de equipamiento a sectores con escaso desarrollo urbano.

Sin embargo, a principios de la década de los ‘70 el panorama político, económico y social en Chile era agitado. Se había configurado un panorama de concentración y desigualdad en la distribución de los ingresos, al mismo tiempo en que se consolidaba una fuerte dependencia económica y productiva con otros países, modelo de desarrollo que generaba suspicacias. En el tema habitacional, surgen



duras críticas sobre la mercantilización de las soluciones de vivienda pues consideraban que *“la actividad constructora estaba guiada principalmente por el lucro, lo que llevaba a concluir que la condición básica para que un individuo adquiriera una vivienda era tener poder de compra, lo que era función de su nivel de ingresos”* (Rabi y Aguirre, 2001, pág. 43).

Fue así como, al asumir la Presidencia de la República Salvador Allende en 1970, se reconfiguraron los lineamientos de la Política Habitacional hacia un enfoque que consideraba a la vivienda como un derecho inalienable y de acceso universal. Surgen dos situaciones clave en el diagnóstico institucional y operativo de la Política de Vivienda que el gobierno de Allende tuvo que enfrentar para estampar la nueva perspectiva (Rabi y Aguirre, 2001):

1. El espíritu unificador bajo el cual fue creado el MINVU en el período anterior no tuvo los resultados esperados. El sistema seguía mostrando ineficiencias respecto al problema habitacional y, por sobre todo, perpetuaba la multiplicidad de funciones entre las Corporaciones para cuya misión fueron instauradas, relegando su carácter autónomo a instancias meramente administrativas. Claro ejemplo de esto fue que tanto la CORMU como la CORHABIT, organismos que velaban por mejorar las condiciones urbanas y de habitabilidad, terminaron construyendo directamente proyectos de vivienda, como la Remodelación San Borja<sup>10</sup>.
2. Por otro lado, la nueva administración cuestionaba el sistema de adquisición de viviendas cuyo principal sesgo radicaba en la capacidad de pago por parte de las familias, asunto ligado al ingreso percibido.

Tomando en cuenta estos dos factores, la Política Habitacional se dedicó a construir y reponer viviendas en malas condiciones, focalizando esfuerzos en el sector más pobre

(10) Conjunto arquitectónico de veinte edificios en altura destinado para población de nivel socioeconómico medio y alto.

de la población. Para mejorar el problema institucional, centralizaron el funcionamiento del MINVU en función a mejorar su regulación, cuestión que no resultó fructífera. En relación al sistema de adquisición de viviendas, se modificó la regulación sobre el régimen de postulaciones y asignación de viviendas por medio del Plan de Ahorro Popular<sup>11</sup> y otras medidas. Con todo, el gobierno proponía otorgar soluciones integrales y definitivas, lo que se traduce en viviendas completas y con aceptables estándares de habitabilidad, y no en forma progresiva, por etapas o de autoconstrucción.

El principal aporte de los gobiernos del tercer período de la Política Habitacional fue la inclusión de una nueva institucionalidad que apoyaba el proceso de evaluación, elaboración y ejecución de proyectos de vivienda social, particularmente desde el nacimiento del MINVU, cartera que pretendió concentrar dichas actividades. Además, la conceptualización de la vivienda como esencial para el adecuado desarrollo humano significó un incentivo para el mejoramiento de los estándares de construcción e innovación.

## 5. Liberalización de los suelos urbanos

### 1973 – 1985: El quiebre democrático y la liberalización de los suelos

El Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 supuso un cambio de paradigma multisectorial. El quiebre de la democracia trajo consigo profundas huellas en Chile que, hasta nuestros días, siguen presentes tanto en la dimensión político – económica como sociocultural. En esencia, el Gobierno Militar instauró durante sus años de dictadura un modelo económico de Libre Mercado en donde las atribuciones del Estado se redujeron en pos de políticas privatizadoras

(11) Programa que cubría las necesidades de los grupos de bajos ingresos por medio de cinco planes básicos en función a las necesidades habitacionales y capacidad económica (MINVU, 2004).

y desreguladoras. Así, entre las decisiones políticas de Augusto Pinochet y su gobierno durante los primeros tres años destaca la reducción del gasto público para controlar la inflación de la época, que bordeaba el 500%.

Bajo este enfoque y a diferencia del gobierno previo, el nuevo sentido de la habitación social sugiere que la vivienda es un objeto al cual se adquiere ahorrando, y no lo concibe como un derecho natural e inherente a las necesidades de desarrollo familiar. Siendo el mercado quien asigna los recursos y no el Estado, este último relega su accionar a la subsidiariedad, la gestación de regulaciones y fomento a la iniciativa privada, no así a la producción de viviendas por medio de sus instituciones. Las viviendas ya no serían otorgadas por la condición del beneficiario, sino que este deberá cancelar su valor real una vez que sus ahorros lo permitan, mientras que el Estado, a cambio, reconoce el esfuerzo otorgando créditos con bajas tasas de interés. Esto responde claramente a generar un cambio en la forma bajo la cual el Estado se hace cargo del problema, satisfaciendo con subsidios a la demanda (beneficiarios) y no a la oferta (corporaciones, empresas constructoras) para que estas dos fuerzas converjan en un mercado abierto. Para esto, el MINVU propuso dos soluciones:

1. El *Sistema Único de Postulación*, promulgado en 1975 bajo el Decreto Supremo 268, que busca la asignación de viviendas para cuya elección existen una serie de parámetros que el postulante debe cumplir, al mismo tiempo que se fundamenta en el incentivo de la capacidad de ahorro familiar.
2. La *Vivienda de Interés Social* destinada a personas en extrema pobreza y situación de marginalidad quienes, dado a su incapacidad de ahorro y de pago de dividendos, no pueden acceder al Sistema Único de Postulación. Corresponde a una solución transitoria mientras ésta pueda inscribirse en dicho Sistema.

En este nuevo sistema, el tipo de vivienda al que postulaban tenía directa relación con su capacidad económica.

Respecto a la calidad de las nuevas viviendas construidas, el gobierno justificó con el duro momento económico la reducción del estándar mínimo. Se modificaron las normas de edificación en donde se señaló que las Viviendas de Interés Social no debían superar los 45 metros cuadrados, sin posibilidad de ampliación y con terminaciones e instalaciones que respondan a lo necesario (Rabi y Aguirre, 2001). Lo mismo ocurrió con las obras comunitarias y el equipamiento urbano de las viviendas entregadas, cuyas condiciones también se reducían a lo necesario.

A mediados de la década de 1970, el esquema de atención a las demandas de vivienda seguía prácticamente igual, con el SINAP satisfaciendo a los sectores medios y alto bajo el sistema de ahorro y préstamo, y con el MINVU atendiendo al segmento más pobre. Con el auge del mercado de capitales el SINAP se dio a la quiebra, dando inicio a la reconfiguración del panorama sistemático. En 1976 se extinguen las Corporaciones CORVI, CORMU, CORHABIT y COU para dar paso a la fundación de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU), los cuales agruparon las labores de los organismos disueltos pero anulando su capacidad de toma de decisión con respecto a los Planes de Vivienda. Al unísono, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Departamentos de Desarrollo Urbano, apoyando a una nueva estructura dentro del MINVU que pretendía desconcentrar el accionar del Ministerio y llevar las políticas habitacionales a las regiones.

Todos estos cambios confluyeron en la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979 que unificaba los objetivos planteados por las instituciones para dar solución al problema habitacional con el nuevo orden socioeconómico impuesto por la Dictadura de carácter neoliberal. Esto tuvo tres implicancias prácticas (MINVU, 2006):

1. El suelo urbano pasó a ser concebido como un recurso no escaso.
2. La intervención del Estado en la planificación del suelo urbano pasó a ser mínima.

3. Se permitió que las ciudades y sus áreas urbanas crezcan en forma espontánea, siguiendo los cursos del mercado.

Otra implicancia sobre la nueva política habitacional tenía directa relación con las aspiraciones de crecimiento y dinamismo económico. Subentendiendo que el mercado de la construcción genera empleos y facilita la inversión privada, el Estado dedicó sus esfuerzos en la construcción de viviendas nuevas, por lo que sólo entregó subsidios habitacionales para la compra de éstas, eliminando el incentivo a la reventa y la remodelación de las viviendas ya existentes. El Programa de Subsidio Habitacional a la Demanda de 1978 fue esencial para favorecer la competencia entre los oferentes de viviendas. Tres años más tarde, se replantearía este programa creando el Subsidio Habitacional Variable, medida que consideraría el paso de una vivienda básica a una social<sup>12</sup>.

Durante los '80, los programas habitacionales que se fundamentaban en el subsidio a la demanda fueron adquiriendo madurez. Entre ellos, el más representativo fue el Programa de Vivienda Básica (PVB) destinado a solucionar la situación de marginalidad, como allegados o familias radicadas en campamentos, quienes residían en terrenos inapropiados con condiciones de inseguridad, insalubridad y precariedad, ofreciendo como producto una vivienda completa y definitiva generalmente de 40 metros cuadrados, financiado vía subsidio directo del Estado equivalente al 75% del valor de la vivienda u otorgando créditos hipotecarios (MINVU, 2004). En este mismo período ocurre un cambio en el sistema de postulación a estas viviendas básicas, el cual propone ampliar la cobertura pasando de la mera identificación de eventuales candidatos realizada por el MINVU y las municipalidades, a la implementación de la Ficha CAS, abierta por el SERVIU, que incorpora nuevas variables.

(12) La diferencia recae en que los beneficiarios de una vivienda básica, por su condición de extrema marginalidad, no poseen capacidad de ahorro para acceder a una vivienda social, la cual posee estándares relativamente mejores de habitabilidad.

Ante el crudo panorama de familias que aún vivían en condiciones de marginalidad, se faculta a las Municipalidades en 1982 para que construyan viviendas económicas cuya superficie construida debía ser de 18 metros cuadrados y un costo inferior a 220 UF, y unidades sanitarias que debían tener una superficie mínima de 6 metros cuadrados (baño y cocina) y un costo máximo de 110 UF.

Respecto a los límites de Santiago, un hito importante que ayudó a la liberalización de los suelos fue el Decreto Supremo 420 del MINVU en 1979, el cual suprimió, en cierta medida, el límite urbano de Santiago. Este dividió el territorio regional en tres zonas, una de las cuales era el *Área de Expansión Urbana*, territorio en el cual los privados podían construir. Esto significó una extensión del territorio potencialmente urbanizable hasta poco menos de 100.000 hectáreas, cuando la mancha urbana en ese entonces rondaba las 40.000 (Poduje, 2006). Para Sabatini (2000), el resultado de esta medida significó la expansión del mercado inmobiliario en tierras de la periferia capitalina, lo que no necesariamente se tradujo en una reducción del precio del suelo, sino que en el aumento de los precios conforme se eliminó el límite urbano.

La instauración de un nuevo modelo económico y social supuso un quiebre en la dirección encausada por los gobiernos predecesores. Se abandonó el concepto del diseño de la política pública como una imagen objetivo, para pasar a comprenderlo como una mera instrumentalización de un panorama en donde las fuerzas económicas se superponen a los derechos fundamentales en el desarrollo humano. El sistema de asignación de viviendas sociales quedó supeditado a las restricciones de un mercado desregulado lo que, bajo circunstancias como la erradicación de campamentos y la venta de suelos urbanos de propiedad estatal, se tradujo en los orígenes de la segregación residencial socioeconómica y en la fragmentación de una sociedad ya dividida por factores políticos. En lo práctico, los beneficiarios de la Política Habitacional en el Área Metropolitana de Santiago

fueron relegados a la periferia en sectores desprovistos de condiciones de habitabilidad, dado a que las empresas constructoras, quienes emplazaban soluciones habitacionales bajo el criterio de maximización de su utilidad, elegían los suelos más baratos, escenario respaldado por el nuevo sistema de subsidio habitacional.

## 6. Producción masiva de viviendas sociales

### 1985 – 1990: Los orígenes de la producción masiva de viviendas sociales

El sistema de subsidios habitacionales fue la solución exclusiva para atender al déficit en el primer quinquenio de los '80, sobre todo en función a erradicar los “campamentos” o asentamientos irregulares en terrenos de alto valor urbano.

Tras cinco años de exitosa aplicación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en términos de implantar el modelo neoliberal en el uso de los suelos, la liberalización de los precios, la privatización de empresas estatales y supresión de corporaciones, y la liberalización del mercado financiero, en 1985 el Régimen Militar ajusta la PNDU mediante un Decreto Supremo el cual señalaba que (MINVU, 2006):

1. El suelo urbano es un recurso escaso.
2. El derecho de propiedad puede tener restricciones en función al bien común.
3. El libre mercado y el accionar en proyectos inmobiliarios deben estar sujetos al control estatal.
4. Es necesario promocionar el uso intensivo de suelos en áreas centrales y consolidadas para frenar la expansión de la ciudad en relación al crecimiento demográfico.

Este cambio, diametralmente opuesto a las políticas dictadas en un principio, responde y coincide con el período en que la producción de viviendas sociales se vuelve masiva. Lejos de ser una casualidad, en esos años el Ministro

de Vivienda y Urbanismo, el empresario Modesto Collados, fue también un representante de los intereses de la Cámara Chilena de la Construcción, organización que desde sus orígenes se ha perfilado como un grupo de presión que “*ha logrado incidir de forma directa en el desarrollo y consolidación del sistema de ahorro y préstamo, del bancario y del hipotecario en una representatividad favorable a nivel ejecutivo y legislativo, en un sistema legal y normativo correspondiente a los objetivos de consolidación del sector de la construcción y en las bases de un marco ideológico vigente en Chile hasta ahora*” (Sugranyes, 2005, pág. 28). Con la presencia de la CChC en el MINVU, la definición de las políticas públicas tendría clara orientación hacia los intereses de la industria inmobiliaria, con un Estado que subsidiaba a la oferta, un sistema financiero que fomentaba el endeudamiento y el aporte de los beneficiarios con ahorros sacados directamente de sus ingresos. Además, el marco normativo que definía los estándares mínimos para la construcción de las viviendas emanaba desde el poder central, por lo que las constructoras procuraron cumplir con viviendas de nivel aceptable y en terrenos baratos, generalmente periféricos, para maximizar su rentabilidad. La suma de todas estas variables ofrecieron el escenario propicio para la explosión cuantitativa de soluciones habitacionales, que comenzó en 1985 y se extendió hasta los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

### 1990 – 2000: Retorno de la democracia, consolidación del modelo subsidiario y los nuevos lineamientos

El principal arrastre que dejó la dictadura en términos de viviendas fue un cuantioso déficit habitacional que ascendía a las 900 mil familias sin hogar. En cambio, la inserción del modelo neoliberal emergente en los setenta por recomendación de los “Chicago Boys”<sup>13</sup> generó un panorama

(13) Se les denomina de esta manera a aquellos economistas chilenos que perfeccionaron sus estudios de pregrado en la Universidad de Chicago, quienes, al alero de Milton Friedman y Arnold Harberger, adoptaron los conceptos necesarios para aplicar el modelo económico imperante en Estados Unidos en la realidad nacional.

de crecimiento económico que, sin dudas, benefició la rápida construcción de soluciones habitacionales en tiempos de democracia. Chile desarrolló un modelo exportador exitoso, sobre todo gracias a los réditos del cobre, lo cual mejoró el panorama inflacionario, produjo un crecimiento del PIB que se sostuvo durante años y mejoró las inversiones del mercado inmobiliario al mismo tiempo que las cifras de empleo aumentaban. También ayudó el nuevo clima de estabilidad política y social brindado por gobiernos democráticos desde los '90 (Sugranyes, 2005).

A raíz de este diagnóstico deficitario, el nuevo equipo técnico de la Concertación elaboró una propuesta programática que pretendía solucionar el problema cuantitativo construyendo más viviendas para la población en situación de marginalidad y mejorar los barrios en deterioro para fomentar el desarrollo de las ciudades, incluyendo además una dimensión participativa en el diseño y ejecución de los programas en pos de disolver el sesgo autocrático practicado durante el régimen militar (MINVU, 2004).

En el período de transición democrática bajo el Gobierno de Patricio Aylwin, el MINVU redireccionó los lineamientos estratégicos de la política habitacional adecuando sus programas a los nuevos tiempos en función a hacer partícipe a la población del crecimiento económico, aludiendo a la profundización de una desigualdad en los últimos años. Esto se tradujo en la asimilación de nuevas orientaciones como mejorar la redistribución de los ingresos por medio de la focalización a los sectores marginados, favorecer proyectos que impliquen un menor costo por medio de la progresividad en su construcción, incluir en la Política Habitacional a ONGs y organizaciones sociales relegadas en dictadura, entre otras (MINVU, 1991).

Una vez que se logra consolidar la democracia en la sociedad chilena, y a la par con la solidez macroeconómica del período, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz – Tagle (1994 – 2000) buscó mejorar la funcionalidad de los programas

habitacionales profundizando las orientaciones establecidas por el MINVU durante los cuatro años previos. Así, las nuevas dimensiones tenían relación con mejorar los niveles de participación ciudadana, promover soluciones integrales para crear ciudades sustentables y promover un Estado activo, subsidiario y facilitador ejecutando proyectos urbanos eficientes y eficaces (MINVU, 1996).

En términos generales, el factor común de la política de vivienda en los primeros dos gobiernos de la Concertación dice relación con la consolidación de un modelo gestado en tiempos de dictadura. Si bien es cierto, el país avanzó en relación a la recuperación de dimensiones participativas, el reconocimiento de la violación de los derechos humanos y otros aspectos ligados con una libertad restringida por el Régimen, los cambios en vivienda no se hicieron presentes desde su esencia. Se mantuvieron los instrumentos utilizados desde mediados de los setenta, sobre todo respecto al financiamiento de las viviendas: un sistema basado en los subsidios. Aún así, existieron ciertas variaciones que se direccionaron en función de los lineamientos anteriormente planteados. Para Sugranyes (2005), son tres las principales inclusiones y aportes durante esta primera década:

1. *El Programa de Vivienda Progresiva (PVP)*, que busca establecer un equilibrio entre las necesidades de la familia y sus recursos disponibles, en cuyo financiamiento participaba el beneficiario (aportando con sus ahorros con base de 10 UF en efectivo o en el aporte del terreno) y el Estado (subsidiando entre 120 y 140 UF). Con este programa se logró abarcar a los más marginados.
2. *La posibilidad de realizar postulaciones colectivas al subsidio habitacional*. Hasta ahora, los subsidios habitacionales habían sido diseñados para satisfacer demandas individuales; con esta nueva modalidad, se generaba mayor integración entre los beneficiarios, conservando la esencia de la comunidad entendida como una apropiación común del espacio, además de generar instancias para la participación y el debate, limitados durante la dictadura. Con esto, hizo mucho

más sentido la inclusión de nuevos programas como el Chile Barrios que supone mayor composición intersectorial en salud, educación, accesibilidad y vivienda.

3. *El nacimiento de nuevos tipos de oferta*, como lo fueron el Subsidio Habitacional para Zonas de Renovación Urbana (apoyo estatal adicional para viviendas en sectores centrales y equipados), el programa de *leasing* habitacional (Subsidio Habitacional para el Arrendamiento con Promesa de Compraventa, destinado a parejas jóvenes que por el momento no tienen capacidad de pago de la vivienda completa), y el Programa de Movilidad Habitacional (el cual promueve el uso de los subsidios tanto en viviendas nuevas como usadas).

## 1997: Problemas institucionales en el MINVU

Pese a que la construcción de viviendas iba en claro aumento, consiguiendo un promedio de 90 mil soluciones habitacionales al año (MIDEPLAN, 1998) (alcanzando la cúspide en 1996 con la construcción de 150 mil), durante el primer semestre de 1997 coinciden una serie de factores que acaban poniendo el problema habitacional en la palestra de la opinión pública. A la falta de coordinación operativa entre el MINVU y SERVIU a nivel regional se adiciona el duro invierno que azotó a la zona central, provocando anegamiento en muchos de los conjuntos construidos, algunos de los cuales sólo tenían un par de años de antigüedad. Este fenómeno natural dejó entrever con gran impacto mediático las condiciones de calidad bajo las cuales se construían viviendas sociales en Chile. Esto responde a la disminución de los estándares mínimos de construcción con el fin de abaratar costos, en función a cumplir con las metas propuestas en términos cuantitativos. Nace el concepto despectivo de “casas de nylon”, porque muchas de ellas fueron cubiertas de tal material para disminuir las filtraciones. Esto, encabalgado con la llamada “crisis asiática”<sup>14</sup> y el aumento explosivo del valor del suelo en Santiago

(14) Crisis financiera que surgió en Asia en julio de 1997 y se propagó por el mundo generando un desastre económico por contagio.

que produjo un desincentivo en las empresas constructoras para adjudicarse licitaciones aludiendo baja rentabilidad, conllevó a que hacia fines del período de Frei, el MINVU enmendara el adverso panorama con soluciones “cosméticas” de escaso impacto en la solución del problema habitacional en términos cualitativos (Sugranyes, 2005).

## 2000 – 2010: La Nueva Política Habitacional

Tras asumir Ricardo Lagos como Presidente de la República (2000 – 2006), el gobierno se vio en la necesidad de reformar la política de vivienda llevada a cabo durante la primera década post dictadura. En este sentido, el recién asumido mandatario expuso como promesa de campaña “Crecer con igualdad”, respondiendo al anhelo de un país más equitativo, con igualdades homogéneas y con redes mucho más eficaces de protección social. Es por esto que los lineamientos de la política de vivienda se encausaron hacia el ciudadano relegado de la prosperidad económica chilena. “*Que los que tienen menos reciban más, que los que están alejados se sientan más cerca. Que las regiones más alejadas estén más cerca. Queremos, por sobre todas las cosas, hacer un Chile que sea cada día más humano, donde todos sean iguales en dignidad. Queremos crecer, pero de modo que esos frutos lleguen a todas las familias de Chile*” (Lagos, 2004, pág. 7), declaraba Lagos como esencia de los programas a ejecutar.

Como solución, se propone la Nueva Política Habitacional que, aunque mantenía los mismos principios de financiamiento de los períodos pasados, se fundamentó en la focalización de recursos estatales a los sectores más pobres en función a generar condiciones de equidad, al mismo tiempo en que se fortalecía la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional para generar nuevas inversiones. La elaboración de la Nueva Política Habitacional supuso una fase de diagnóstico de la gestión durante los noventa en donde se identificaron (MINVU, 2004):

*Fortalezas:* Reducción del déficit habitacional; Mejora de la

calidad de las viviendas; Diversificación de los programas. *Debilidades:* Problemas en la focalización y nuevas demandas de vivienda; Sistema de producción masiva redujo los estándares de calidad; Nuevos programas no enfrentaban nuevos problemas, como la segregación y el acceso a servicios de calidad.

Para lograrlo, se fortaleció el Programa Chile Barrio y proyectos de rehabilitación de espacios públicos patrimoniales, se reformaron instrumentos legales y normativos y se desarrollaron los instrumentos de planificación territorial. Aunque, sin duda, los dos instrumentos que muestran mayor innovación son el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (PVSDsD) y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que promueven un tipo de solución “dinámica” proporcionando estándares mínimos para que el beneficiario se encargue del crecimiento de su vivienda, aunque para muchos resulte una medida cosmética del anterior sistema “progresivo” (Sugranyes, 2005).

EL PVSDsD hizo posible la promoción de innovadores proyectos que, por ejemplo, permitían la ampliación de las viviendas, construcciones prefabricadas, nuevos diseños de espacios comunes en conjuntos habitacionales, entre otros. Su población objetivo comprende al quintil más pobre que, por su condición, no está calificado para conseguir un crédito en las entidades financieras. Propone soluciones más pequeñas pero de mejor calidad, bajo la premisa de que será completada por el usuario, por lo que implica un diseño de la vivienda flexible. Sin embargo, no ofrece muchas diferencias al Programa de Vivienda Progresiva en términos operativos<sup>15</sup>.

El FSV es la gran apuesta de la Nueva Política Habitacional, ya que reconoce la realización de proyectos cuyo foco se aproxima más a la demanda que a la oferta. Esto implica

(15) El sistema de financiamiento, como se ha señalado anteriormente, sigue siendo el mismo, con combinaciones entre ahorro y subsidio sin crédito. Además, siguen ocurriendo licitaciones desiertas por desinterés entre las constructoras.

que la entrega de fondos se realiza mediante concursos a los cuales postulan proyectos elaborados desde el contexto local con ayuda de organizaciones no gubernamentales, en vez de realizar una licitación para que las constructoras propongan sus ofertas. Lo interesante es que, al ser proyectos con dimensión local, están diseñados desde la particularidad y no desde lo masivo, por lo que las soluciones se acercan más a las necesidades y fomenta la diversificación en los materiales y propuesta arquitectónica. Al mismo tiempo, *“implica también un cambio en el tipo de ejecutor del proyecto, con posibilidades de potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora”* (Sugranyes, 2005, pág. 55). Otro aspecto a destacar es la real dimensión participativa, ya que pueden interactuar municipios, universidades, instituciones del sector privado y de la economía social, prestadores de asistencia técnica, entre otras, situación que también refleja las instancias definitorias en los concursos para la selección de los proyectos ganadores, donde participan múltiples autoridades del gobierno central, local y los mismos pobladores (MINVU, 2004). La población objetivo de este programa está definida por el puntaje en la Ficha CAS para personas que se encuentren bajo la línea de la pobreza.

A pesar de la inclusión de nuevas dimensiones programáticas en la Nueva Política Habitacional, es importante aclarar que el sistema en sí no cambia; tampoco *las tendencias vistas desde mediados de la década de 1980:*

1. Producción masiva de viviendas nuevas con estándares mínimos de habitabilidad;
2. Consolidación de un sistema financiero basado en subsidios del Estado y ahorros del beneficiario, generando muchas veces créditos hipotecarios que provocan un gran endeudamiento familiar;
3. Políticas y programas habitacionales basadas, en su mayoría, en la oferta de licitaciones a grandes constructoras e inmobiliarias;
4. Inexistencia de un interés real por hacerse cargo del problema locacional en la construcción de viviendas

nuevas, donde incluso es posible afirmar que las viviendas sociales se construyen fuera de la mancha urbana de Santiago.

Cuando asume la Presidenta Michelle Bachelet, propone disminuir considerablemente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población mediante una política que integre la visión de barrio con la calidad de la unidad a construir, en conjunto con mejorar el apoyo a sectores medios para alcanzar el “anhelado sueño de la casa propia”<sup>16</sup>. Así, el Programa de Gobierno estipulaba que *“para el desarrollo del país y el progreso de la calidad de vida de los chilenos necesitamos políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad”* (MINVU, 2009, pág. 1).

A contar de mediados de 2006, el MINVU implementó una política habitacional y urbana que mejoraba cualitativamente las demandas tanto de vivienda como de barrio. Las nuevas exigencias de la ciudadanía obligaron a mejorar los estándares de construcción de las viviendas sociales, las cuales *“comenzaron a tener al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño, (...) disponiendo, en algunas, aislación térmica o paneles solares”* (MINVU, 2010, pág. 9). También se crearon programas que permitían a antiguos beneficiarios mejorar sus viviendas, y se mejoró el acceso a la vivienda de calidad a los sectores medios con subsidios más altos, con la posibilidad de comprar casas o departamentos de hasta 2000 UF.

En resumen, el período post dictadura significó la consolidación de un sistema enraizado bajo una concepción económica muy difícil de arrancar. Esta visión se confirma con el sesgo perificador del MINVU. Pese a esto, los nuevos

tiempos obligan a los oferentes a elevar los estándares de sus soluciones habitacionales, reconociendo el esfuerzo por otorgar mayor participación a los beneficiarios.

## 7. Consideraciones finales

Las dimensiones de la Política Habitacional han evolucionado en sintonía con el panorama político, económico y social en Chile. Sin embargo, se mantiene una constante que aún no ha sido resuelta; y es que resulta imposible abstraer los resultados cuantitativos alcanzados por los gobiernos de turno a la realidad en la ejecución de los programas y proyectos, muchos de los cuales han sido insuficientes para la conformación de una ciudad más justa.

En perspectiva con nuestro pasado, el gran cambio de paradigma de los últimos años radica en comprender que la solución habitacional no involucra exclusivamente la entrega de una vivienda, sino que más bien se enmarca en una solución integral que reduzca la abismante brecha que separa al 10% más rico de la población, que percibe 17,8 veces los ingresos del decil más pobre (Velasco y Huneeus, 2011). En cierta medida, las políticas mal diseñadas, o que guardan intereses paralelos a los esperados, son el caldo de cultivo de las desigualdades en las oportunidades de desarrollo que aquejan a nuestras ciudades, siendo evidente el grado de fragmentación y segregación residencial socioeconómica existente en el Área Metropolitana de Santiago como resultado de la construcción masiva de viviendas sociales en la periferia. Sin embargo, este problema es mucho más profundo y preocupante, al ser la segregación un fenómeno que también es subjetivo, en donde los más vulnerables perciben y se sienten apartados de la ciudad y sus beneficios.

La sociedad se ha vuelto más demandante y consciente de la complejidad que supone la satisfacción de sus necesidades, lo cual tiende a elevar las expectativas sobre los pro-

(16) Frase acuñada por los medios de comunicación que hace referencia a una situación aspiracional común entre las personas de clase económica media y baja cuyo trabajo y ahorros no permitían acceder a la propiedad de una vivienda; una versión del “sueño americano” aplicado a la realidad chilena.



gramas y proyectos gubernamentales. El principal desafío para las autoridades radica en advertir aspectos como la mejora en las condiciones de habitabilidad y la localización de las viviendas sociales, así como acercar las oportunidades de desarrollo a sus habitantes en pos de disminuir las abismantes desigualdades y lograr una ciudad más inclusiva.

## Bibliografía

- Aguirre, B., y Sabatini, F. (1981). Discusión sobre Políticas de Desarrollo en las Areas de Asentamiento Precario de Santiago. *Proyecto CEPAL-PNUMA*. Santiago: CIPMA.
- Arteaga, O. (1985). El cité en el origen de la vivienda chilena. *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, N° 41, 18-21.
- Barreiro, P. (1992). Casas Baratas. *La vivienda social en Madrid 1900-1939*. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Bravo Heitmann, L. (1959). *Chile el problema de la vivienda a través de su legislación 1906-1959*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- De Ramón, A., y Gross, P. (1984). Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1888-1918. *EURE*, 11 (31), pp. 67-74.
- Del Fierro, G. (1916). *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago: Imprenta A. Eyzaguirre.
- Eyzaguirre Rouse, G., y Errázuriz, J. (1903). *Monografía de una familia obrera*. Santiago: Imprenta Barcelona.
- Lagos, R. (2004). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional*. Disponible en: [http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo\\_2004.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo_2004.pdf) (revisado el 24/01/2013).
- Haramoto, E. (1988). Resumen de las Políticas de Vivienda 1950-1985. *Separata Revista C.A.*
- Hidalgo, R. (1999). Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 26, 69-77.

- Hidalgo, R. (2000). Los orígenes de las políticas de vivienda social en Chile: leyes, discursos y actores, 1843-1925. *Anuario de Estudios Urbanos*, pp. 15-52.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Chile. *Revista EURE*, Vol. XXVIII, N° 83, pp. 83-106.
- Irarrázaval, I. (2006). *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro*. Santiago: Printer.
- Ministerio de Hacienda. (1948). *Ley 9.135*.
- Ministerio de Hacienda. (1953). *D.F.L 285, Fusión de la Caja de Habitación Popular con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dando origen a la Corporación de la Vivienda (CORVI)*.
- MINVU. (1976). *D.F.L. 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones*.
- MINVU. (1991). *Memoria 1990*. Santiago: Minvu.
- MINVU. (1996). *Memoria 1995*. Santiago: Minvu.
- MINVU. (2004). *Chile: Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago: Maval.
- MINVU. (2006). *Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Obtenido de [http://www.minvu.cl/opensite\\_20061113164636.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx) (revisado el 24/01/2013).
- MINVU. (2009). *Ficha de Identificación: Definiciones Estratégicas*. Obtenido de: [http://www.dipres.gob.cl/574/articulos-39440\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articulos-39440_doc_pdf.pdf) (revisado el 24/01/2013)
- MINVU. (2010). *Política Urbano - Habitacional de Calidad e Integración*. Obtenido de División de Política Habitacional: <http://www.minvu.cl/purbana/PoliticaUrbana.html> (revisado el 24/01/2013).
- MINVU, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional. (2004). *Fondo Solidario, Plan Piloto 2001: Inventario de experiencia arquitectónica y social*. Santiago: Minvu.
- Munita, J. (1921). *El problema de la habitación barata*. (Memoria para optar al grado de Licenciado en Facultad de Leyes y Ciencias Políticas). Santiago: Universidad de Chile.
- Núñez, J. R. (2006). *Condiciones precarias de hábitat y vivienda*. Obtenido de Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas. Obtenido de: <http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/pdf/HYV.PDF> (revisado el 24/01/2013).
- Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960 - 2004. En A. GALETOVIC, *Santiago, ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos* (págs. 231-276). Santiago: Ediciones CEP.
- Rabi, S., y Aguirre, B. (2001). Trayectoria institucional de la CORVI. En A. Raposo Moyano, *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976*, pp. 151-200. Santiago: Ediciones Universidad Central.
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados del suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista EURE*, Vol. XXVI, N° 77, pp. 49-80.
- Salort, V. (2010). *Franquicias Tributarias*. Santiago: Ediciones Tributarias y Laborales Aplicadas.
- Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En Sugranyes, A., *Los con techo*, pp. 23-58. Santiago: Ediciones Sur.
- Velasco, A., y Hunneus, P. (2011). *Contra la Desigualdad*. Santiago, Chile: Debate.