



SEMINARIO INTERNACIONAL POLITICAS HABITACIONALES VIGENTES EN AMÉRICA LATINA

Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi).
Carrera de Posgrado: **Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social.**

“A CUARENTA AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA HABITACIONAL Y URBANA NEOLIBERAL EN CHILE. LUCES Y SOMBRAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN HÁBITAT RESIDENCIAL”.

Arq. Rubén Sepúlveda Ocampo.

Académico Departamento de Arquitectura. FAU. Universidad de CHILE.
rsepulve@uchilefau.cl

Resumen de la exposición

En este importante evento en que se exponen algunas de las experiencias de políticas habitacionales vigentes en América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay) y España, en una coyuntura política en que hay fuertes señales de transitar hacia un modelo de desarrollo sustentado en el neoliberalismo, ante una creciente disconformidad de las sociedades con experiencias neo desarrollistas marcadas por signos de corrupción y políticas cortoplacistas, la experiencia chilena en materia de políticas habitacionales y urbanas impuesta desde 1975, en que se define un rol al Estado eminentemente subsidiario, que justifica apoyar a las familias más vulnerables con subsidios (bonos) altamente focalizados para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, que ha sido exitosa en la producción de unidades habitacionales disminuyendo el déficit cuantitativo e incorporando a las familias más vulnerables en los circuitos del consumo urbano, que demandan nuevos requerimientos urbanos y sociales, se constituye en una experiencia interesante de analizar.

Estos cuarenta años de su implementación presentan luces y sombras en la construcción del hábitat residencial, tensionando el paradigma fundante que incentiva el individualismo (fortalecido con el otorgamiento de bonos) y avanzando en forma constante a acciones sustentadas en un paradigma más ciudadano, que entiende la construcción del hábitat residencial como un proceso complejo producto de la acción de diversos actores, con dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas que requieren de un trabajo interdisciplinario por su complejidad, una acción multiactoral y una demanda de participación política activa de los ciudadanos, con adecuada información sobre sus derechos y deberes.

Introducción:

Para contextualizar los cuarenta años de la implementación de la política habitacional y urbana en Chile, basada en un paradigma sustentado en un modelo de economía neoliberal, que ha obtenido resultados de orden cuantitativo positivos, es necesario recordar que en la actualidad en América Latina se observan señales de transitar hacia modelos de desarrollo sustentado en el neoliberalismo. En materia de políticas habitacionales y urbanas, no se ha logrado dar respuesta a las demandas reales de sus habitantes, como se observa en Centro América con un incremento sostenido de los asentamientos precarios o informales como lo avalan numerosos estudios sobre el incremento sostenido del déficit cualitativo (Guevara P., y Arce R., 2016; ONU-Hábitat, 2015; Bebczuk R. y Demaestri E., 2014; Smolka, M., & Furtado, F. 2014) y en América del Sur, con una situación similar, en que diversas experiencias de políticas o programas habitacionales (por ej., Argentina, Brasil, Colombia), no logran correlacionar la brecha entre demanda y oferta en tiempo, cantidad y calidad, que sumado a institucionalidades no consolidadas o anquilosadas, se transforma en un obstáculo para asumir los



compromisos contemplados en la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (UN, 2013; CEPAL 2017; Rolnik R., 2017).

La experiencia chilena de una política habitacional y urbana es interesante de analizar, porque ha tenido una mirada de Estado desde su inicio y ha ido transitando en todo este tiempo, en forma paulatina hacia acciones sustentadas en un paradigma ciudadano que entiende la construcción del hábitat residencial como un proceso complejo producto de la acción de diversos actores, con dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas que requieren de un trabajo interdisciplinario por su complejidad, una acción multiactoral y una demanda de participación política activa de los ciudadanos, con adecuada información sobre sus derechos y deberes.

Del análisis de esta experiencia surgen algunas interrogantes para discutir en el debate:

¿El modelo de la facilitación con un sistema de financiación consolidado, un andamiaje institucional público y subsidios a la demanda son suficientes para lograr resultados que construyan hábitat residencial de calidad?

¿Se puede construir ese hábitat residencial sin considerar acciones de otros sectores de la política pública y de los habitantes involucrados?

¿Se puede transitar hacia acciones de políticas públicas basadas en un paradigma ciudadano a pesar del fundamento neoliberal?

¿Cuánto más se puede avanzar en materias habitacionales y urbanas sin tocar los principios estructurales de la subsidiaridad?

¿Cómo se abordará las demandas de sectores de la sociedad cada día más empoderados en el derecho a la ciudad y la vivienda?

Algunas consideraciones teóricas que sustentan la política habitacional basada en el subsidio a la demanda.

Toda política o programa público es un instrumento para intervenir la realidad que se construye a partir de un denominado referencial o paradigma, entendido como una imagen de ella, que es mucho más compleja y rica de lo que cada enfoque puede abordar. Las Políticas Habitacionales y Urbanas tradicionalmente se han sustentado en una mirada sectorial, lineal y hegemónica que descompone la realidad en partes, por ejemplo, se fija como objetivo disminuir el déficit habitacional de un determinado territorio y para lo cual, lo que interesa es generar las condiciones para lograr una producción sostenida de unidades habitacionales, no importando mucho el tipo y calidad del hábitat residencial que se genera.

Esta política pública como lo indica Eugenio Lahera “...corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados a un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera E. 2008).

Las políticas públicas que inciden en la construcción de ciudad, barrio y vivienda, deben surgir de un proceso efectivo de participación de los diversos actores de la sociedad, que se debieran orientar en forma preferente a comprender el ser humano indivisible en su



dualidad de humanidad y ser social, de necesidades y potencialidades, que habita un territorio, estableciendo un conjunto de interrelaciones afectivas, emotivas, sociales, etc. que le dan un sentido de lugar. Es por ello que es necesario preguntarse si es válido abordar desde un sector una problemática que requiere de enfoques interdisciplinarios, intersectoriales en un proceso que considere en forma preferente a los habitantes involucrados en un territorio a intervenir.

En el caso chileno en el contexto de la dictadura militar, se impone un modelo de economía neo-liberal, que define un rol al Estado eminentemente subsidiario, que deconstruye en la sociedad las acciones colectivas, incorporándose en forma paulatina un individualismo y una competitividad a ultranza que afecta al conjunto de la sociedad. En esa lógica, a partir de 1978 la política habitacional concordante con el paradigma impuesto, enfrenta la carencia habitacional mediante un instrumento que son los subsidios (bonos) a la demanda, para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, focalizados preferentemente en las familias más vulnerables definidas mediante un instrumento de evaluación socioeconómica (Haramoto E., 1983; Saieh A., 1985; Almarza S. 1997).

Esta nueva política habitacional que rompe la tradición de políticas universales, es consecuente con el paradigma dominante, asignándole al Estado el rol de otorgar subsidios y generar los incentivos para que el sector privado incremente la producción de unidades habitacionales. Esto va acompañado por políticas urbanas orientadas a la liberalización del suelo concibiéndolo como un bien no escaso, aboliendo restricciones urbanas (por ejemplo, Plan Metropolitano de Santiago) y generando nuevas propuestas institucionales para operar en este nuevo escenario. Es clave para ello, liberar de toda restricción la oferta de suelo urbano (DS MINVU 420/1979: Áreas de Expansión Urbana) o el D.S. 3516/19 nov 1980, que libera suelo rustico, permitiendo subdividir hasta 5000 m².

La necesidad de recuperar suelo urbano bien localizado lleva a la elaboración del Plan de Erradicación de Campamentos 1979-1985, que expulsa a familias que mediante una organización social y política habían ocupado terrenos públicos y privados bien localizados, donde estaban en proceso de consolidación de sus asentamientos precarios, siendo expulsados a la periferia de las ciudades, donde el suelo urbano es de menor calidad y de paso, dismantelar cualquier atisbo de organización social.

Por otra parte, el subsidio habitacional se concibe como un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por una sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de compra superior a la que les brindan sus ingresos. Como se ve, se trata de un subsidio a la demanda.

Además, se fortaleció la postulación individual y la valorización de la propiedad privada individual del bien raíz, factible de comercializar en el mercado. En su primera fase se consolidó el sistema financiero, administrativo e institucional, que los diversos gobiernos posteriores al término de la dictadura han consolidado en su esencia orientado a abordar el déficit habitacional, salvo en este último tiempo, en que se han generado espacios de una mayor participación ciudadana y un avance desde la perspectiva de construir tejido de ciudad.

El principio de subsidiaridad en el cual se sustenta la política habitacional y urbana, ha demostrado una capacidad de adaptarse a las nuevas demandas, pasando de la



construcción de un objeto vivienda de estándares mínimos, desconectado de todos los valores intangibles del habitar, como los valores cognitivos, emocionales, perceptuales y también, desconectados de todo valor urbanístico, no valorizando el espacio público, los equipamientos y servicios, entre otros atributos urbanos, a la actualidad, de propuestas de un carácter más integrador como son los ejemplos, dentro del Programa de Integración Social el Conjunto San Alberto de Casas Viejas en la comuna de Puente Alto o la Nueva Las Viñitas en la comuna de Cerro Navia producto de una relocalización de habitantes de la Población Las Viñitas, que fue demolida por la mala calidad constructiva, los niveles de allegamiento y hacinamiento, más los riesgos constructivos producto de las modificaciones estructurales que las ampliaciones irregulares habían generado en las viviendas.

En estos cuarenta años el modelo de la facilitación con un sistema de financiación consolidado, un andamiaje institucional público y una amplia línea programática de subsidios a la demanda, tanto para viviendas nuevas como para mejorar el parque habitacional existente, ha logrado reconocer que no es suficiente la construcción de una vivienda, si ésta no va acompañada de un barrio y el barrio como parte del tejido urbano de la ciudad.

Los diversos actores involucrados en las políticas habitacionales y urbanas han reconocido que su éxito cuantitativo intensificó los procesos de segregación socio espacial y hoy se presenta como un gran desafío revertir dichos procesos, lo que implica una revisión no solo de los procedimientos operacionales, sino francamente revisar el paradigma desde donde se ha trabajado.

En estos últimos doce años se ha avanzado hacia una mirada más integral, con programas habitacionales donde los temas de ciudad toman una relevancia preponderante, ya que se entiende a la vivienda no como un elemento aislado de su contexto y que el desarrollo urbano va directamente relacionado con el progreso de las personas que habitan en los nuevos conjuntos habitacionales que el Estado provee.



FOTOGRAFÍAS 1 y 2: Comuna Cerro Navia: Población Las Viñitas (demolida) y Nueva Las Viñitas (en ejecución). Una relocalización de habitantes en el mismo sector con mejores estándares arquitectónicos y urbanos. Fuente: Rubén Sepúlveda O.



Elementos contextuales de la política habitacional chilena.

Estos 40 años de una política habitacional y urbana, se desarrolla y consolida en un país que según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2018) tiene una población de 18.751.405 habitantes (9.244.484 hombres y 9.506.921 mujeres) y se estima que para el 2050, la cifra llegará a 21.600.000 habitantes. De acuerdo con las estimaciones y proyecciones, se observa un descenso continuo en la proporción de personas menores de 15 años desde 30% en 1992 a 14% en 2050. La razón principal de la disminución es la baja natalidad y existe un aumento sostenido de la población de adultos mayores, que en el 2018 era el 12% y se proyecta para el 2050 un 25%. Este comportamiento demográfico es similar a países como Australia, Francia, Japón y Corea.

Esta característica demográfica demanda a la política habitacional y urbana chilena con nuevos desafíos, en especial, con relación a los Adultos Mayores, que serán un cuarto de la población total del país. En ese sentido se ha ido avanzando con algunos programas tales como el “Programa de Condominio de Viviendas Tuteladas” que posee un enfoque multidimensional en cuanto a su ejecución a través del Plan de Intervención Social relacionado directamente con el rol de inclusión social y el Plan de Conservación material de las viviendas, lo que implica la mantención y/o reparación de los inmuebles pertenecientes al condominio y su entorno.



FOTOGRAFÍAS 3 y 4: Programa de Viviendas Tuteladas Comuna Marchigüe y Talca. FUENTE: MINVU.

La población en un 87% reside en áreas urbanas lo que supera considerablemente el promedio de población urbana de América Latina (79 %), y el promedio mundial (51%). Estas áreas presentan características de tamaño, composición y recursos heterogéneos, conformando una amplia variedad de ciudades metropolitanas e intermedias, siendo la ciudad de Santiago la que aloja más de 7 millones de habitantes, siguiendo en tamaño Valparaíso y Concepción. Ello tensiona entre otras situaciones, la demanda de suelo urbano con atributos, que mientras siga siendo un producto de un proceso que conjuga propiedad privada y generación de renta se consolidará un precio, un valor de mercado



Universidad Nacional del Nordeste
Facultad de Arquitectura y Urbanismo

que dejara sin buenas localizaciones a sectores más vulnerables de la sociedad, salvo una intervención más activa del Estado.

Un buen ejemplo de esta tensión de la demanda de suelo lo constituye la ciudad de Santiago, en que se ha producido una reducción sostenida de la producción inmobiliaria residencial de interés social (valor de US\$ 20.795.-) en la periferia urbana consolidada (dentro del límite urbano), ya que el incremento del valor del suelo no admite localización de vivienda para los sectores más vulnerables, que genera una expulsión de la vivienda al extra-radio satelital regional.

Respecto de los servicios básicos con que cuenta la población urbana de Chile en la actualidad, prácticamente la totalidad de la población, el 99,8%, tiene acceso al suministro de agua potable encontrándose siempre disponible dicho servicio, teniendo situaciones de intermitencia del suministro en un bajísimo porcentaje, pero que afecta a los asentamientos precarios y micro campamentos. En el área urbana, 98,8% de las viviendas utiliza red pública, pero en el área rural 27,7% ocupa pozo o noria, 7,2%, camión aljibe y 12,2%, de río, vertiente, estero, canal o lago.

Por otro lado, según el Banco Mundial en el 2016 se cuenta con energía eléctrica en el 100% de las viviendas urbanas del país, contando con un servicio sostenido las 24 horas del día, sin importar si el servicio es entregado a viviendas o asentamientos de bajos ingresos. Un antecedente interesante de mencionar es el nivel de penetración de la telefonía móvil, como lo indica la Subsecretaria de Telecomunicaciones que en el 2018 registra 25.178.981 abonados.

El PIB Per cápita PPP de Chile, según el Banco Mundial en el 2017, fue de US\$24.537.- estimándose que 2022, se alcanzaría un PIB per cápita de US\$30.000. Lo anterior no da cuenta de la fuerte desigualdad en los ingresos, ya que ese mismo año, el 50% de los hogares de menores ingresos accedió al 2,1% de la riqueza neta del país, mientras que el 10% concentró un 66,5% del total y el 1% más adinerado se quedó con el 26,5% de la riqueza, que refleja un serio problema que se expresa en términos socio-espaciales en fragmentación, segregando los sectores de altos ingresos e insularizando los sectores de bajos ingresos y en forma reciente, en una disputa del suelo en áreas pericentrales.

Esta desigualdad medida por el Índice de Gini en el 2017 fue de 0.45 (cero representa perfecta igualdad y 1 es total inequidad). El promedio simple de 18 países de América Latina bajó de 0,54 en 2002 a 0,46 en 2017.

La Encuesta Suplementaria de Ingresos en el 2017 (INE 2018b), indica que el ingreso laboral promedio mensual en Chile es de US\$ 792.- (\$554.493), pero el 70% de los trabajadores y trabajadoras tiene ingresos inferiores a este promedio. En ese sentido, un 50 % de los trabajadores chilenos gana menos de US\$ 543.- (\$380.000) y 7 de cada 10 trabajadores menos de US\$ 785.- (\$550.000) líquidos. Además, sólo un 15,3% gana arriba de US\$ 1214.- (\$850.000) líquidos.

Este mismo estudio concluye que el 84,1 % de las mujeres chilenas gana menos que los hombres, ya que 2 de cada 3 hombres y 3 de cada 4 mujeres, perciben ingresos líquidos menores a US\$ 785.- (\$550.000). Esto es importante cuando se ha ido incrementando las jefaturas de hogar femenino ya que les dificulta contar con los recursos necesarios para el ahorro previo que requieren los diversos programas habitacionales.



Esta misma Encuesta registra que hay más de 670 mil subempleados, y que el 50% gana menos de US\$ 186.- (\$130.765). Además, se registran casi 1 millón de asalariados que no tienen contrato de trabajo.

Esta precarización laboral, se complejiza más con el alto nivel de endeudamiento de las personas, que según el XXIII Informe de Deuda Morosa elaborado por el Centro de Economía Aplicada de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad San Sebastián (USS), alcanza a 4.529.480 personas a nivel nacional, que significa un incremento del 3% con respecto a igual periodo del 2017 (esta morosidad se descompone en un 41% en el Retail, 27% en la Banca, 10% Actividades financieras y Seguros, 7% Servicios Administrativos y de Apoyo, 4% Enseñanza y 11% en Otros).

Si bien es cierto que en forma sostenida desde el 2006, se ha ido disminuyendo la pobreza, medida por ingresos, como lo constata la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, que es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (CASEN 2017) que muestra que ella ha disminuido desde el 29.1% al 8.6% en el 2017, que se desglosa en 6.3% en pobres no extremos y 2.3% en pobres extremos, al revisarlo por grupo de edad, da cuenta que afecta fuertemente a la población infantil y juvenil, ya que entre cero y tres años se concentra un 15% y entre 4 a 17 años un 13.6% y entre 18 y 29 años un 8.5% que nos está indicando que las políticas sociales sectoriales altamente focalizadas no están dando la respuesta adecuada principalmente, a los niños y jóvenes, situación que se complejiza más en los nuevos asentamientos precarios y que incrementa el allegamiento en los hogares más vulnerables y de sectores medios. Además, afecta de manera diferente a los hogares según su jefatura, ya que, en el mismo año, los hogares con jefatura femenina son el 9.2% y con jefatura masculina 6.4%.

En la misma Encuesta CASEN se mide la pobreza multidimensional, que incorpora las variables de Educación (22.5%) con ítems de Asistencia, Rezago Escolar y Escolaridad, Salud (22.5%) con ítems Malnutrición en niños y niñas, Adscripción al Sistema de Salud y Atención, Trabajo y Seguridad Social (22.5%) con ítems Ocupación, Seguridad Social y Jubilaciones, Vivienda y Entorno (22.5%) con ítems Habitabilidad, acceso a Servicios Básicos y Entorno, y Redes y Cohesión Social (10%) con ítems de Apoyo y Participación Social, Trato Igualitario y Seguridad. Con esta metodología se incrementa a un 20.7% de población en situación de pobreza.

Gráfico N° 1: Incidencia de la pobreza multidimensional en la población 2009-2017
(Porcentajes, personas) (se excluye el servicio doméstico puerta adentro y su núcleo familiar).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2017



Universidad Nacional del Nordeste
Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Po otra parte, el Censo 2017 (INE (2018c) indica que desde 1992 a 2017, ha habido un incremento sostenido de población migrante que representa el 4.4% de la población residente en el país, que se concentra preferentemente en las regiones de Tarapacá (13.7%), Antofagasta (11.0%), Arica y Parinacota (8.2%) y Metropolitana (7.0%). Estos migrantes que buscan mejorar su calidad de vida y sus propias particularidades en la forma de habitar en los asentamientos urbanos, demandan nuevos desafíos a las políticas públicas que probablemente se acentuaran en los próximos años.

Un porcentaje importante de esta población en la actualidad, ha tenido que resolver sus problemas de alojamiento a través de tomas ilegales de terreno o alquiler en asentamientos precarios, que aumentan conflictos de exclusión y segregación tanto en los centros urbanos, como en los propios asentamientos.

De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2018), en el 2011 existían 657 campamentos o asentamientos precarios con 27.378 familias y en el 2018, se incrementó a 822 campamentos con 46.423 hogares. Dicho incremento es significativo en las regiones de Antofagasta (de 28 en el 2011 a 78 en el 2017), Atacama (de 27 en el 2011 a 72 en el 2017), Tarapacá (de 6 en el 2011 a 42 en el 2017), Valparaíso (de 146 en el 2011 a 182 en el 2017), Los Lagos (de 32 en el 2011 a 50 en el 2017) y Aysén (de 6 en el 2011 a 9 en el 2017).

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo –de acuerdo a los datos del Censo del 2017- indica que se requieren 393.613 unidades habitacionales y que, se produjo una disminución sostenida de los asentamientos precarios hasta el 2011. De esas viviendas, 156 mil son viviendas irrecuperables, donde se contabilizan también, las que están en campamentos. Además, está la situación de hacinamiento y de personas que viven allegadas.

La Región Metropolitana es la que tiene mayor déficit con 154.608 falta de viviendas, lo que significa un 39,3% a nivel nacional, concentrándose el déficit en la comuna de Santiago con 14.405, seguida por la comuna de Antofagasta y Valparaíso, considerando la proporción de personas que viven en las regiones y la cantidad de viviendas que se requieren.

En contraposición a lo planteado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) estima que la necesidad insatisfecha de viviendas llegó en el 2017, a 739.603 unidades (casas y departamentos). La población afectada se calcula en 2.2 millones de personas. De ese total, 58% corresponde a carencias vinculadas al allegamiento (425.660) y 42% a la necesidad de reemplazar unidades deterioradas (313.943).

El aumento del déficit habitacional tiene 2 vertientes según dicha entidad empresarial: el incremento de las familias allegadas, ya que el déficit de viviendas relacionado con este factor escaló un 35% entre 2015 y 2017, afectando fuertemente a las familias de ingresos bajos y también, a las de ingresos medios, por el alza persistente de los precios del suelo y de las unidades habitacionales (en los últimos 10 años, el precio de las viviendas ha aumentado más de 100% en la Región Metropolitana, mientras que los salarios se han incrementado solo cerca de 36%), junto con las mayores exigencias para acceder a créditos hipotecarios (52% de los hogares a nivel nacional no posee condiciones mínimas para acceder a un crédito hipotecario para viviendas de hasta US\$ 61.500) y el segundo



factor, tiene que ver con el sostenido incremento de los migrantes, ya que los datos indican que el 10% del déficit (un total de 70 mil familias) corresponde a extranjeros.

Gráfico N° 2: Valor Promedio precio venta vivienda m2 por comuna en Santiago 2018.

FUENTE: <https://www.encasa-propiedades.com> 1UF= \$27.007= US\$ 44

Promedio precio venta m2 por comuna



* Datos basados en la información de Goplacit.com

Los esfuerzos y adaptaciones que ha tenido la política habitacional sustentada en el paradigma del neoliberalismo, ha desarrollado una multiplicidad de programas habitacionales para la producción de vivienda nueva, mejoramiento del parque habitacional existente, mejoramiento de barrios degradados, mejoramiento de los estándares constructivos, entre otros, que han sido acompañados de acciones en el ámbito urbano, como son el mejoramiento de la vialidad urbana, la creación y mejoramiento de parques urbanos, la gestión de riesgos de desastres, etc. que ante las



nuevas demandas de la sociedad más empoderada, requiere acciones relativa al suelo y una mirada más integral de ciudad, que implica cambios profundos en la estructura institucional con la cual hasta la fecha se ha trabajado.

Desafíos de la Política Habitacional Chilena.

Esta política habitacional basada en el subsidio a la demanda surge en el 1978 fortaleciéndose al alero de lo que serían las directrices del Consenso de Washington y sus posteriores revisiones de propuestas para el ajuste y desarrollo de las economías latinoamericanas, que logró generar un entramado institucional, normativo y financiero que ha permitido reducir significativamente el déficit cuantitativo, pero como contrapartida ha consolidado procesos de segregación urbana.

En su primera fase (1978-1990) se concentró en el desarrollo de los derechos de propiedad privada, financiamiento hipotecario, subsidios a la demanda focalizados, infraestructura para el desarrollo del suelo urbano, reforma de la normativa, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional. Se caracteriza por la gran hegemonía de los actores privados de la industria de la construcción, los cuales a través del lobby fueron influyendo para flexibilizar las normativas constructivas y urbanas, que permitieran incrementar las rentabilidades de los capitales invertidos.

En una segunda fase (1990-2006) los gobiernos de la concertación introdujeron mejoras no estructurales a los diversos programas habitacionales y pregonaban el exitismo de esta política habitacional lobbista, recomendada por las agencias internacionales, que ocultaba algunos efectos no deseados por los objetivos fijados en ella, tales como la mala calidad residencial, el incremento de la segregación urbana, conflictos sociales emergentes, homogenización social en sectores de las ciudades, expansión indiscriminada de ellas, entre otros, que obligó a los operadores públicos a introducir un conjunto de acciones “compensatorias” frente a las demandas habitacionales y urbanas, con un cierto intento de integralidad en las acciones emprendidas, pero sin modificar sustancialmente el paradigma que lo sustenta.

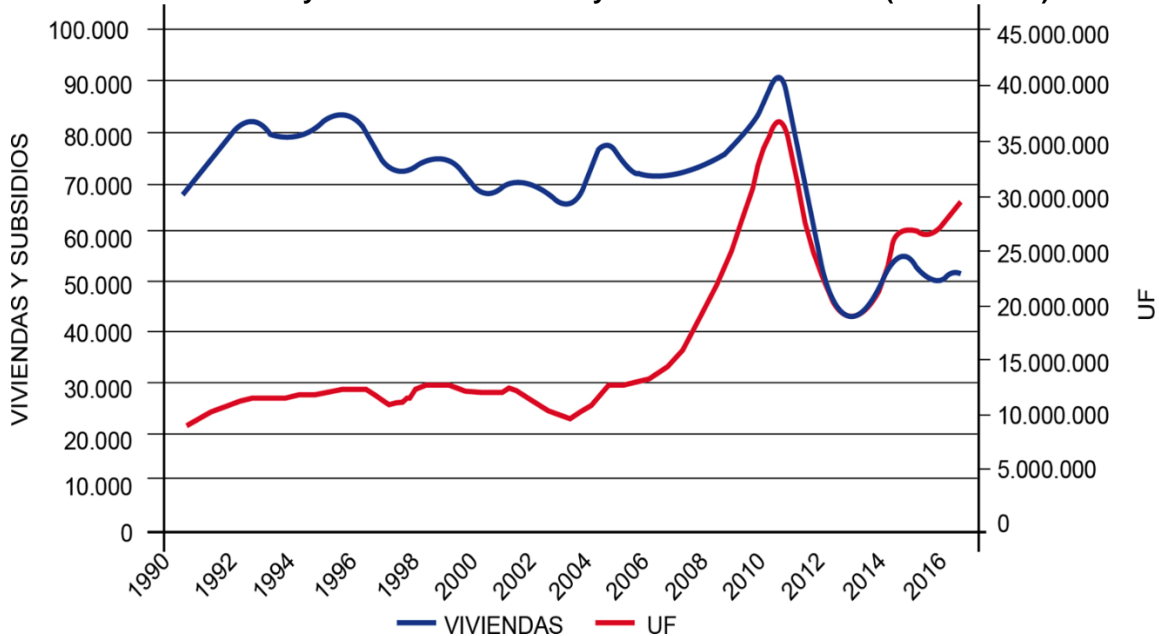
En una tercera fase (2006-2010) durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se produce un punto de inflexión cuando se reconoce los impactos negativos en la construcción de ciudad y en la calidad residencial de las familias atendidas, a pesar de lo exitosa en su componente financiero con su respectivo entramado institucional y normativo, que disminuyó significativamente el déficit habitacional cuantitativo, pero que se requiere implementar un conjunto de modificaciones basadas en tres ejes: cantidad, calidad e integralidad con componentes redistributivo, para lo cual se impulsan acciones para lograr que las ciudades avancen en el camino de ser equitativas y justas. Se plantea que todas las personas en todos los barrios deben tener una buena calidad residencial.

Para ello, se fue introduciendo una serie de ajustes reglamentarios vía Decretos Supremos del MINVU (por ejemplo: DS 174 del 2016, se profundiza con el DS 49 del 2012 que se vuelve a ahondar con el Decreto Supremo MINVU 105 del 2015, modificado en 2017 con el Decreto Supremo 174), se va avanzando con dichas modificaciones a la política habitacional desde una mirada vivendista a una mirada más integral, donde importa cómo se construye barrio y tejido de ciudad con espacios de participación ciudadana, sin afectar los elementos estructurales de la subsidiaridad.



Desde un Ministerio sectorial (MINVU) se impulsan acciones para lograr que las ciudades avancen en el camino de ser equitativas y justas. No importa en el barrio donde alguien viva, todas las personas, en todos los barrios, deben tener una buena calidad residencial y estar integrados al tejido de la ciudad, con buenas conectividades y equipamientos.

Gráfico N° 2: Cantidad y Costos de Viviendas y Subsidios 1990-2016 (vulnerables).



Fuente: Elaboración propia en Documento COVIP que se basó en MINVU- Observatorio Urbano.
1UF= \$27.007= US\$ 44

Se puede reconocer una cuarta fase desde el 2010 a la fecha, en que se han generado espacios participativos e innovaciones, por la presión de sectores de la sociedad insatisfechos con las respuestas vivendistas, que sin cambiar el paradigma que sustenta la política habitacional y urbana han logrado que se introduzcan modificaciones en su operatoria y aplicación con una mayor participación del Estado, como quedan ejemplificados en ajustes a programas habitacionales vigentes, la creación de nuevos programas como el Programa de Integración Social, el subsidio al Alquiler, el subsidio a la Eficiencia Energética, el Programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero Mi Barrio”, el Programa de Regeneración de Condominios Sociales o los Planes Maestros definido en algunas Regiones, todo ello acompañado de Mejoramiento de bienes públicos de la Ciudad (vialidad urbana, ciclovías de alto estándar), Programa de Parques, Gestión de Riesgos de Desastres o las modificaciones legales tales como la Ley de Financiamiento Urbano Compartido o la Ley 20958/2016 que establece un Sistema de aportes al Espacio Público y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Cada vez más organizaciones sociales (por ejemplo, Federación Nacional de Pobladores, Movimiento de Pobladores en Lucha, Movimiento UKAMAU, etc.) han tomado conciencia de la necesidad de luchar por el derecho a la vivienda y ciudad, reconociendo que, ante la incapacidad del Estado, se debe abrir espacios como lo indica el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) *“si este Estado no puede y los privados no quieren, seremos los pobladores y pobladoras organizados los que construyamos nuestras propias*



soluciones” (MPL, 2011), recurriendo a procesos de autogestión, que implica un mayor compromiso organizativo y capacidad de lucha y negociación de actores con una mirada multiescalar que logre una buena localización y calidad residencial desde la vivienda, barrio y ciudad.

El MPL que surge a raíz de la toma de terreno realizada en la Comuna de Peñalolén en 1999, en forma estratégica ha gestionado dentro de los espacios que define la Política Habitacional vigente (subsidio a la demanda, ahorro previo), pero generando una alternativa que nace desde la base social creando una Empresa de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) propia, replicando su experiencia en otras comunidades, con una mirada integral.



FOTOGRAFIAS 5 y 6: Movimiento Pobladores en Lucha (MPL) y quinto proyecto de vivienda social auto gestionada utilizando el subsidio a la demanda.

FUENTE: MPL

El Movimiento de Pobladores UKAMAU, surge como un comité de vivienda en el 2010 en la Comuna de Estación Central, que ha demostrado un alto nivel de organización y participación comprometida con una mirada más integral, sumándose a diversas demandas ciudadanas como las relativas al movimiento por una educación gratuita y de calidad, los derechos de la mujer, las reformas al sistema previsional chileno, etc.

Durante estos últimos años ha tenido una amplia visibilidad por su capacidad organizativa, capacidad de presión y un discurso político mucho más explícito que otras organizaciones.

Se caracteriza su lucha por un hábitat residencial que permita una buena convivencia entre los vecinos con una mirada territorial mediante la apropiación del barrio y una nueva forma de comunidad. Una acción paradigmática lo constituye el proyecto de La Maestranza en la comuna de Estación Central, que fue autogestionado por los pobladores, organizándose para constituir las personalidades jurídicas, postular a los subsidios a la demanda, inscribir los socios, generar estrategias para cumplir con el ahorro previo, negociar con las autoridades del Estado representadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana (SERVIU) y contar con la colaboración de un grupo de arquitectos para que mediante un diseño participativo se definieran sus viviendas y barrio.



FOTOGRAFÍAS 7, 8 y 9: Movimiento de Pobladores UKAMAU e imagen del Proyecto Maestranza, diseñado con participación de las 400 familias involucradas localizada en un terreno de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), donde funcionaba la antigua Maestranza, con una excelente localización y conectividad.

FUENTE: <http://ohstgo.cl/event/proyecto-maestranza-comunidad-ukamau-y-fundacion-feman/>



Esta Política Habitacional y Urbana Chilena basada en el paradigma neoliberal desde el 2006 ha dado pasos decididos hacia un modelo más integrador y ciudadano, que le permitirá avanzar en el cumplimiento de algunos compromisos asumidos en la Nueva Agenda Urbana: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. La interrogante que se plantea es cuanto más podrá resistir esos ajustes sin tocar lo esencial de su paradigma.

En diciembre del 2018, el gobierno envió un proyecto de ley a tramitación legislativa denominado “Ley de Integración Social y Urbana”, cuyos objetivos aparecen muy loables, pero al revisarlo en detalle, lo que se persigue es traspasar suelo fiscal, en modalidad de concesión, al sector privado por la vía de traspasos de lotes públicos urbanos, o sea, fortalecer el negocio inmobiliario a cambio de considerar un porcentaje mínimo de viviendas de carácter social, ya sea en propiedad o para el alquiler.

Finalmente el 1° de junio pasado el presidente Sebastián Piñera E. en su mensaje presidencial se compromete a enviar un Proyecto de Ley que crea el nuevo “*Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, que unirá al Ministerio de Vivienda con el de Bienes Nacionales, lo que, junto con el incremento en los subsidios de adquisición y arriendo de viviendas, permitirá alcanzar mayores niveles de integración social, reducir los campamentos y facilitar el acceso de las familias a zonas urbanas con más y mejores servicios, derribando los muros visibles e invisibles que dividen a los chilenos*”.

Este anuncio presidencial debiera generar un fuerte debate en el conjunto de la sociedad, ya que si efectivamente se concreta, significaría incluir un conjunto de competencias de diversos sectores con los cuales se interviene el territorio, la ciudad y la vivienda y ello, se visualiza complejo ya que no hay mucha disposición de entregar cuotas de poder anquilosadas en los ministerios sectoriales involucrados, a lo que se agrega las competencias del nivel nacional, regional y local.

En definitiva, la decisión de intervención o construcción de un determinado hábitat residencial es una decisión política que con el esfuerzo organizado de la sociedad civil podría efectivamente generar cambios sustanciales en la concepción paradigmática en la que se sustenta la actual política habitacional y urbana, con el conjunto de modificaciones introducidas en estos 40 años.

Algunas reflexiones a modo de síntesis

En la realidad del modelo neoliberal chileno, estos cuarenta años han demostrado que el subsidio a la demanda ha logrado adaptarse a las diversas presiones que la sociedad ha realizado con resultados cuantitativos significativos mayores a los que demuestran otras acciones dentro del neo desarrollismo en Latinoamérica.

Desde el 2006 en forma sostenida se ha transitado a propuestas que tienen que ver con la construcción de tejido de ciudad y sociedad avanzando en construir barrios más integrados, pero con una debilidad en que ello sea sostenible. Ello requiere de acciones integrales y concertadas con la presencia más activa del Estado, que tensiona en forma irreversible el ADN del modelo.



Para construir hábitat residenciales integrados, se debe por una parte, consolidar una política de Estado, que concerte sus diversos niveles y sectores y por otra, que genere espacios de negociación y acuerdos de diversos actores.

La experiencia de estos cuarenta años del principio de subsidiaridad, demuestra que el modelo del subsidio a la demanda ha logrado flexibilizar ciertas líneas de acción para contener propuestas que se acercan más a una concepción sustentada en un paradigma ciudadano. La gran interrogante es hasta qué punto se podrá tensionar ese principio de la subsidiaridad y un elemento clave lo constituirá cómo se maneja el suelo y la integración socio espacial.

Las demandas de sectores de la sociedad cada día más empoderados en el derecho a la ciudad y la vivienda son crecientes y se suman a otras demandas sociales relativas a la educación gratuita y de calidad, resolver la seguridad social privatizada, la desigualdad en los ingresos, la modernización del Estado y descentralización de competencias y recursos, entre otras demandas.

BIBLIOGRAFIA.

ALMARZA, S. (1997): Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena. CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo.

BEBCZUK R. y DEMAESTRI, E. (2014): Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina: Enfoque metodológico y resultados de encuesta. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Nota técnica del BID # IDB-TN-709.

CASEN (2017): “Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados”. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl

CASEN (2017): “Ingresos de los hogares. Síntesis de Resultados” Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl

CEPAL (2017): “Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural”. Publicación de las Naciones Unidas LC/PUB.2017/19. Santiago, Chile. Septiembre.

DIVISION DE GOBIERNO DIGITAL (2019): “Mensaje del presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. Ver: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/76/db/76db640b-c5c2-44bc-bae4-0b98da6c7139/discurso_presidencial_2019.pdf

GUEVARA P. y ARCE R. (2016): Estado de la Vivienda en Centroamérica. Documento de Trabajo. Ed. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School/ Hábitat para la Humanidad. San José, Costa Rica. Noviembre 2016.

GILBERT, Alan (2003) “Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda”. En: REVISTA INVI N°47. Volumen 18. Ed. INVI. FAU U. de Chile. Santiago. Páginas 133-156.

HARAMOTO E., (1983) Políticas de Vivienda Social. Experiencia Chilena de las Tres últimas Décadas. EN Mac Donald J. (Ed): Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias. Ed. CPU. Santiago, Chile. Pág. 75-153.

HIDALGO, R. et AL (2017): “Estado y Propiedad. La Política de Vivienda Social y la Construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile”. En: Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época N° 32. Primavera 2017. Santiago, Chile. Pp. 11-33.

INE (2018): “Síntesis de Resultados Censo 2017”. Ed. INE. Santiago de Chile. Junio.

INE (2018b): “Encuesta Suplementaria de Ingresos 2017”. Ed. INE. Santiago de Chile. Julio.

INE (2018c): “Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017”. Ed. INE. Santiago de Chile. Noviembre.



Universidad Nacional del Nordeste
Facultad de Arquitectura y Urbanismo

- INE (2018d):** "Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050 total país". Ed. INE. Santiago de Chile. Diciembre.
- LAHERA, E (2008):** "Introducción a las Políticas Públicas". Ed. Breviarios. Segunda Edición. ISBN 9789562890632. México.
- MARIN, R. (2017):** ¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial. Santiago; Instituto de la Vivienda. FAU. Universidad de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile (2005):** "Un siglo de políticas en vivienda y barrio". Pehuén Editores, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile (2016):** "Informe Nacional Hábitat III". Ed. MINVU. Santiago, Chile. Marzo.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile (2018):** "Catastro Nacional de Campamentos". Ed. MINVU. Santiago, Chile.
- NACIONES UNIDAS (2013):** "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto". Informe N.U. A/68/289. Asamblea General, Sexagésimo octavo período de sesiones. Agosto.
- NACIONES UNIDAS (2017):** "Nueva Agenda Urbana". Español. ISBN: 978-92-1-132736-6. Ecuador.
- ONU-Hábitat (2015):** Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una Herramienta para el Diagnóstico y el Desarrollo de Políticas Efectivas en Vivienda y Hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ROLNIK R, (2017):** "La guerra de los Lugares. La colonización de la Tierra y la Vivienda en la era de las Finanzas". LOM Ediciones. ISBN 978-956-00-1009-4. Santiago, Chile.
- ROTH ANDRE, NOEL (2003):** "Introducción para el análisis de las políticas públicas". Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. Número 30. Colombia. Diciembre.
- RODRÍGUEZ A., RODRÍGUEZ P. (2014):** "El MINVU (2010-2014), Un poco, Un poco Oscuro", Barómetro de Política y Equidad n° 8, mayo 2014, Cambio de paradigma. Nuevas relaciones Mercado-Estado. Fundación Equitas. Santiago, Chile.
- SMOLKA, M., & FURTADO, F. (2014):** Instrumentos Notables de Intervención Urbana en América Latina. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- SEPÚLVEDA, R. (2016):** "Producción de Vivienda Nueva. La Experiencia de una Política Habitacional Basada en el Subsidio a la Demanda". En libro "Experiencias Habitacionales Significativas en Latinoamérica y España". ISBN 978 987 459 67-4-1. Ed. FAU UNNE. Resistencia, Argentina. Pág. 189-212.
- SEPULVEDA, R., NUÑEZ FELIPE (2018):** "Nueva Agenda Urbana ¿Es Posible avanzar en su implementación en una Política Habitacional y Urbana Neoliberal? Ponencia en 3° Congreso Internacional "Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana". Córdoba, Argentina. Junio.
- UNIVERSIDAD DE SAN SEBASTIAN, FACULTAD DE ECONOMIA Y NEGOCIOS (2018):** "XXIII Informe de Deuda Morosa Cuarto Trimestre 2018". Santiago, Chile. Ver: http://www.uss.cl/wp-content/uploads/2019/01/Morosidad-Cuatro-Trimestre-2018_PPT_31_01_20192.pdf