



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
ADMINISTRATIVAS ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**“POLÍTICA HABITACIONAL Y LOS FACTORES
QUE INFLUYEN EN LAS VIVIENDAS
SOCIALES: REGIÓN METROPOLITANA”**

ALUMNO

JAVIER IGNACIO GUZMÁN CUEVAS

DOCENTE GUÍA:

MAURICIO RODRÍGUEZ RAMÍREZ

SANTIAGO, Julio de 2019

Índice

Introducción	5
Planteamiento del Problema	7
Marco Metodológico:	
Obetivos	13
Metodología	13
Herramienta Metodológica	14
Marco Teórico:	
Marco conceptual	14
Marco institucional	26
Marco Historico	30
Normativa	56
Desarrollo:	
Análisis	57
Política	57
Déficit cuantitativo	59
Déficit cualitativo	68
Segregación	77
Conclusiones	85
Bibliografía	88
Anexos	93

Agradecimientos

A todos los profesores que han participado en mi formación profesional a lo largo de los años, especialmente a mi profesor guía, Sr. Mauricio Rodríguez que me ha transmitido ir más allá de lo expuesto, incentivando un análisis más profundo de las diferentes situaciones, además de la paciencia otorgada para corregir a este tesista.

Gracias a mis padres: Marco y Jadilla, por ser los principales promotores de mis sueños, por confiar y creer, por los consejos, valores y principios que nos han inculcado. Por su amor, trabajo y sacrificio en todos estos años, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí y convertirme en lo que soy. Ha sido un orgullo y un privilegio ser su hijo, son los mejores padres. A mi hermana melissa por su amor. Formando esta hermosa familia.

A mi novia Antonella quien me apoyo en todo este proceso, quien ha estado ahí siempre, siendo un pilar fundamental en mi vida.

A todos mis amigos, vecinos y futuros colegas que me ayudaron de una manera desinteresada, gracias infinitas por toda su ayuda y buena voluntad.

Resumen

La problemática habitacional es un asunto que toma especial importancia en el desarrollo de la vida, y es digno de ser estudiado, puesto que es necesario obtener conocimientos de cómo el Estado se ha hecho cargo o cómo resuelve las diferentes problemáticas. Es importante conocer el cómo se han desarrollado los diferentes acontecimientos a lo largo de la historia chilena, ya que estamos inmersos en la sociedad, y así poder avanzar en soluciones habitacionales con un mayor estándar, generando soluciones acorde a la actualidad, en donde fomentar la planificación estatal toma relevancia, para lograr el avance de los diferentes factores de análisis a nivel mundial, como lo son el déficit, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo, e ir en la búsqueda de sociedades integradas e igualitarias. Este es un tema particular que muestra hechos antiguos que siguen afectando en la actualidad, y lo seguirá haciendo.

En primera instancia es pertinente realizar una revisión de los conceptos a tratar a lo largo del seminario, para tener una claridad, el cual se realizará en el marco conceptual, para obtener los parámetros en los cuales se desarrolla la investigación. Posteriormente se mostrará un recuento por las instituciones que participan en la política habitacional, para luego abordar el tema de la legalidad vigente. Además, se realizará una recopilación de antecedentes históricos chilenos, los cuales se consideran de gran importancia en el desarrollo de la política habitacional. Finalmente se mostrará un análisis basado en la recopilación de datos de los diferentes estudios, para así lograr concluir e identificar los desafíos que se tiene en el país.

I. Introducción

La problemática habitacional es un asunto que toma especial importancia en el desarrollo de la vida, y es digno de ser estudiado, puesto que es necesario obtener conocimientos de cómo el Estado se ha hecho cargo o cómo resuelve las diferentes problemáticas. Es importante conocer el cómo se han desarrollado los diferentes acontecimientos a lo largo de la historia chilena, ya que estamos inmersos en la sociedad, y así poder avanzar en soluciones habitacionales con un mayor estándar, generando soluciones acorde a la actualidad, en donde fomentar la planificación estatal toma relevancia, para lograr el avance de los diferentes factores de análisis a nivel mundial, como lo son el déficit, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo, e ir en la búsqueda de sociedades integradas e igualitarias. Este es un tema particular que muestra hechos antiguos que siguen afectando en la actualidad, y lo seguirá haciendo.

Otro factor que influye en la calidad de vida de las personas es la segregación urbana, la cual se podría teorizar que la falta de planificación produce este fenómeno, lo que trae consigo diferentes consecuencias a la calidad de vida de las personas.

Se estudiará los diversos fenómenos que provocó la liberación de los suelos, puesto que fue un cambio fundamental en la historia de nuestro país, se indagará si tienen alguna implicancia asociado con los factores de estudio.

Se buscará dilucidar la incidencia de la política en el sector más vulnerable de la nación, pertenecientes al primer y segundo quintil, siendo este grupo el más desprotegido, observando cómo afectan las diferentes respuestas estatales a la problemática habitacional.

Es decir, a lo largo del presente seminario se expondrá el cómo el Estado solventa las diferentes problemáticas, cuál es su visión, cómo pretende afrontar dichas problemáticas, qué cambios han realizado en la política, si la han afianzado o cambiado totalmente.

La metodología para la construcción de este trabajo, radica netamente en la recolección de diferentes documentos como: antecedentes demográficos, normativas, estudios de realidad nacional, tales como el censo y la encuesta casen, sumándole además la opinión de expertos y una entrevista con una beneficiaria del programa DS N°49, en donde dicha

entrevista permitirá obtener una visión más real, debido a que los expertos pueden tener una visión o un acercamiento teórico, pero la obtención de vivienda puede ser diferente o encontrarse alejada de lo que aparece en dicha teoría.

Aquella recolección de datos permitirá cumplir con el objetivo, conociendo la política, y así analizar cada uno de los factores inmersos en ella, considerando la vivienda no tan solo como un espacio de protección ante los diversos factores exógenos, sino que como un conjunto que tiene interacción con el medio y forma parte fundamental en la vida de las personas.

Es por ello, que el estudio buscará dilucidar cada uno de los factores de la política habitacional anteriormente mencionados, y cómo afectan en la calidad de vida de las personas.

II. Planteamiento del Problema

El problema habitacional a lo largo de los años ha sido una problemática constante, no sólo para la mayoría de la población chilena, sino que también para la mayoría de las poblaciones alrededor del mundo. Es posible observar esto desde nuestros orígenes, con el hombre de las cavernas, quien buscaba un techo -cueva- para obtener protección y descanso, o en la edad la media, donde el señor feudal entregaba protección permitiendo que vivieran en sus aposentos a cambio del trabajo forzado. Así sucesivamente, a lo largo de los años, la humanidad ha tenido dicha problemática.

Por ello, no es una excepción que, en la actualidad, la vivienda sea un tema latente en la sociedad, pese al avance que ha transcurrido desde los ancestros. Hoy en día, siendo parte de una sociedad moderna, la problemática habitacional continúa presente, y contiene diversos factores. Para comenzar, se abordarán dos de ellos, para posteriormente desglosar el resto. Los dos primeros -que podrían clasificarse como los más importantes- son los siguientes; en primer lugar, encontramos el déficit habitacional, y en el segundo, la habitabilidad existente en las viviendas, que es un condicionante posterior a la respuesta otorgada, que podríamos calificar dentro de la calidad.

Uno de los organismos encargados de dar una respuesta a dicha problemática, es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; cuya misión expresa:

“Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar.” (Urbanismo, 2019)

En su misión queda expuesta la manera en cómo el Estado, en base a dicho organismo evidencia interés, y busca dar una solución habitacional, preocupándose en primera instancia, de dar respuesta al déficit habitacional, reconociéndolo y mostrando la posibilidad de entregar una respuesta a dicha problemática, tomando en cuenta la calidad de la respuesta; pero también dejando en claro que posibilitará el acceso a soluciones

habitacionales, es decir, no es el mismo Estado como ente el encargado de dar la respuesta a la problemática. Por ende, como Estado moderno y con una visión económica neoliberal, funciona sólo como un agente que no tiene participación directa en otorgar soluciones a los habitantes de la nación, ya que su única función es enfocarse en brindar la protección tanto interna -carabineros- como externa -fuerzas armadas-.

En torno a ésta visión Estatal moderna, se puede desentrañar que, a lo largo de nuestra historia, no se ha tenido la misma mirada, tal como Hidalgo lo expresa en su estudio: *La vivienda social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas*: “Uno de los elementos que caracteriza el espacio urbano residencial en Chile, son los diferentes conjuntos de vivienda social que se han materializado en ese país a lo largo del siglo XX..”(Hidalgo,1999), es decir, Chile se caracterizaba por la gran respuesta estatal, otorgando a las personas más desposeídas de nuestra sociedad soluciones habitacionales. denotando la responsabilidad que asumió el Estado en el mejoramiento de la vida de sus habitantes.

En base al déficit habitacional se puede mencionar que ha disminuido a lo largo de los años, pero que persiste dentro de la sociedad chilena, y seguirá existiendo, puesto que no tener un déficit, es una visión utópica. El total de requerimientos de beneficiarios que necesitan una vivienda nueva alcanza los 543.542¹. “En las primeras décadas de este siglo comienzan a desarrollarse intentos por abordar decididamente el déficit habitacional, que tradicionalmente ha afectado a las familias de más bajos ingresos.” (Hidalgo, 1999) Se puede desprender que, en Chile, a largo de su historia, el Estado ha tenido que generar una respuesta al problema de vivienda, problema que afecta a los sectores más vulnerables de la población, siendo el nudo crítico de dicha problemática. Es más, con el censo del año 2002 se estimaba el déficit de vivienda en 592.000, hoy en día, esa cifra ha bajado a 543.542, esta cifra deja en claro que la problemática habitacional persiste.

En la región Metropolitana, es en donde se concentra el mayor índice de déficit, el que llega al 39.3% en comparación a las demás regiones del país. A su vez, ese déficit habitacional se puede clasificar acorde a los quintiles. Siendo el quintil² más bajo de nuestra sociedad -

¹ Datos recopilados del Censo INE (2002-2017)

² Se denomina quintil, a un instrumento estadístico que sirve para caracterizar la distribución del ingreso en las familias

quintil I y II-, el más vulnerable a esta situación, en donde se agudiza rotundamente la problemática de vivienda, y en donde el Estado ha apuntado con el desarrollo de la política pública de vivienda.

Dicha información es el centro de la investigación, ya que es posible observar el fuerte déficit existente en el quintil siguiente, -quintil III- ya que no se toma como vulnerabilidad social, y que, además, posee otros beneficios Estatales. El grupo a considerar en la presente investigación serán los dos primeros quintiles.

Tabla N°1

OBSERVATORIO URBANO DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL						
TOTAL PAÍS Y REGIÓN						
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO FUENTE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL - CASEN 2017						
Región	QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL					Total Déficit Cualitativo (viviendas con al menos un requerimiento)
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Arica y Parinacota	3.678	3.951	3.246	2.049	1.047	13.971
Tarapacá	5.926	8.992	5.933	5.332	2.748	28.931
Antofagasta	6.221	7.523	8.435	8.379	6.510	37.068
Atacama	6.871	6.238	5.073	4.253	2.239	24.674
Coquimbo	27.706	21.302	13.117	8.954	3.106	74.185
Valparaíso	34.646	37.390	31.821	23.450	10.439	137.746
Metropolitana	86.867	94.325	91.587	77.720	52.265	402.764
O'Higgins	21.949	18.135	15.668	12.076	3.732	71.560
Maule	36.270	27.953	18.554	13.364	3.873	100.014
Nuble	18.518	11.650	6.718	4.658	2.149	43.693
Biobío	42.572	31.556	18.942	15.080	6.459	114.609
La Araucanía	52.930	29.112	14.235	9.355	3.830	109.462
Los Ríos	13.102	9.379	6.805	4.736	1.706	35.728
Los Lagos	34.226	23.392	14.601	11.556	6.553	90.328
Aysén	1.939	1.570	1.864	1.811	1.659	8.843
Magallanes	1.743	1.454	2.270	2.235	2.206	9.908
Total	395.164	333.922	258.869	205.008	110.521	1.303.484

Fuente: Observatorio Urbano, 2019

Para comprender el problema habitacional, se debe tomar en consideración otras variables, como el hacinamiento, la habitabilidad, y la segregación, ya que existen variados problemas en el desarrollo de la política de vivienda. Por ejemplo, a nivel nacional, los hogares allegados, alcanzan un número de 241.839, lo que invita a la reflexión sobre la respuesta de la política habitacional.

La experiencia chilena sobre dicha política es variada, ya que como se evidenció anteriormente, el mayor problema era dar respuesta al déficit habitacional a las personas más vulnerables de la sociedad, las que no podían obtener una solución habitacional; en

donde las condiciones de pobreza y de ausencia de servicios de urbanización eran el eje central de la problemática. Eso hace más de 100 años.

Se analizará si la actual política habitacional es realmente efectiva, se verá si cumple con las condiciones dignas para el desarrollo personal, puesto que, como muestran los números, es indiscutible el factor de una disminución en el déficit habitacional a lo largo de los años.

Se hace imperioso investigar la efectividad de esta política, puesto que el déficit habitacional es uno de los factores a analizar, aunque la problemática de vivienda cuenta con muchos otros factores. La investigación se enfocará, no sólo en el déficit cuantitativo sino también en el cualitativo, en donde es posible observar diferentes aristas, como lo son el hacinamiento, la habitabilidad, sumando el factor de segregación que pudiese existir.

En primera instancia, se puede analizar el hacinamiento desde un punto de vista en concreto; los metros cuadrados que están estipulados en la construcción de las viviendas sociales. Aquellos metros cuadrados tienen incidencia directa en el número de personas que habitan en la vivienda, a su vez, tiene relación con los allegados, ya que estos últimos no tienen solución habitacional, y las estadísticas no los toman dentro del déficit, ya que en una vivienda pueden existir dos o más hogares, por lo que, en una vivienda social, como se mencionó anteriormente, el espacio ya está determinado y es reducido, generando, en consecuencia, un deterioro en la vida de las personas, disminuyendo de manera sustancial la calidad de vida.

Tabla N°2

OBSERVATORIO URBANO **DAS POR ÍNDICE DE HACINAMIENTO, AREA RURAL**
 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. **PAÍS SEGÚN REGIÓN Y COMUNA**
FUENTE: CENSO 2017

Región	Comuna	Código Comuna INE	Cantidad de viviendas ocupadas con moradores presentes	Índice de Hacinamiento			
				Viviendas sin Hacinamiento (menos de 2,5 personas por dormitorio)	Viviendas con Hacinamiento Medio (entre 2,5 y menos de 5 personas por dormitorio)	Viviendas con Hacinamiento Crítico (más de 5 personas por dormitorio o sin dormitorio)	Viviendas donde no se reporta cantidad de dormitorios (hacinamiento ignorado)
Total País			692.766	623.636	42.786	4.746	21.598

Fuente: Observatorio Urbano, 2019

Un segundo factor a analizar es el de los materiales; los que también tienen estrecha relación con la habitabilidad de la vivienda, ya que, sin lugar a dudas, inciden en la calidad de vida de las personas, y por ende, en la respuesta que el Estado generará. En este punto es posible encontrar variados casos, como por ejemplo las casas “chubis”³, o “copebas”⁴; en donde la respuesta fue entregada, pero no de la calidad deseada.

Para efectos estadísticos, también se toman en cuenta los materiales de construcción y la recuperabilidad de estas mismas viviendas, es decir, aquí es posible analizar la calidad de la política de vivienda en relación con la respuesta otorgada por el Estado, el que, considerando ampliación, mejoramiento y conservación de la vivienda y acceso a los servicios básicos, alcanza el número de 1.303.484 con al menos algún requerimiento de estos. Este punto no ha tenido una evolución positiva a lo largo de los años.

El tercer y último factor por considerar en el presente Seminario de Título como problemática habitacional, es la segregación. Este factor se ve seriamente afectado, ya que es el más mencionado al hablar de política de vivienda social, puesto que actualmente se da por hecho que esta condición está presente en las viviendas sociales.

Son bastantes los factores que favorecen esta denominación, de hecho, tal dice Macarena Martel Sandoval, Consejera Regional CChC Valdivia;

“Hoy resulta de mayor relevancia abordar sus necesidades desde una perspectiva más integral, identificando además las comunas en que se localizan y las condiciones –y las carencias- de su entorno en cuanto al Estado del equipamiento urbano, de áreas verdes, acceso a bienes y servicios, seguridad y contaminación.”. (Sandoval, 2019)

En base a esto, es posible dar cuenta del interés por cambiar la perspectiva que ha tenido la política de vivienda, y, de todas las políticas públicas en general, puesto que actualmente se busca un avance integral de políticas públicas.

³ Tipo de vivienda social, la cual tenía muy bajos estándares de materialidad, y denominadas por la opinión pública por sus llamativos colores.

⁴ Tipo de vivienda social, también conocidas como casas nailon puesto que tenían filtraciones de aguas lluvias.

El desarrollo de la política habitacional muestra que la disminución de requerimientos habitacionales del sector más vulnerable del país no ha tenido una disminución sustancial, con lo expuesto previamente, la problemática de vivienda no ha tomado el factor de la segregación brindada a los beneficiarios de las viviendas sociales, ya que el impacto y el desarrollo que pudiesen generar en su vida no ha sido suficiente para el desarrollo integral.

De hecho, hoy en día, variadas son las soluciones habitacionales que cada vez están más lejos del centro de Santiago, basándonos específicamente en la región Metropolitana; donde un factor a destacar, son las horas de trayectos de sus habitantes a su lugar de trabajo, en donde supera por mucho el máximo establecido para tener una buena calidad de vida. -60 minutos-⁵ Otra arista de esta, son las áreas verdes, las que tienen un impacto en el desarrollo de la calidad de vida de las personas, ya que se ligan con el área de esparcimiento que la población pudiese tener.

Es así como la problemática habitacional está presente específicamente en los grupos más vulnerables de la sociedad, en donde la política de vivienda social se hace latente, y en donde se basará la investigación.

Dicha política, contiene diversos factores que son parte de la problemática de la vivienda social, en donde no es sólo el hecho de disminuir el déficit habitacional, -que es un factor predominante en el desarrollo de la política habitacional- sino que, para generar una buena política pública, se necesita considerar todas las aristas asociadas a dicha problemática. También cabe destacar que dicha política está enfocada en el grupo más vulnerable de la sociedad, quienes deben cumplir con requisitos establecidos para poder acceder a dichos beneficios estatales.

En base a la problemática, es esencial plantearse como pregunta, cuál ha sido la responsabilidad Estatal; si ha tenido injerencia directa en los factores antes mencionados y, además, cuáles han sido los elementos que propician estas condiciones.

⁵ Dato otorgado por la OMS

III. Marco Metodológico:

i. Objetivos:

A. Objetivos Generales:

- Dar a conocer la política Nacional de Vivienda, y los cambios sustanciales que ha tenido en su historia.

B. Objetivos Específicos:

- Mostrar los factores que están presentes en la política habitacional, para así analizar cada uno de estos.
- Entender los desafíos de dicha política y como responde a la demanda nacional.

ii. Metodología:

Se comenzará por definir la metodología a utilizar, la cual será una metodología de tipo exploratoria-descriptiva, definida como:

“Sampieri define el método descriptivo como: Estudios que buscan especificar las propiedades, características y los perfiles de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre las variables a las que se refieren.” (Sampieri, Fernández, & Baptista Lucio, 2006)

En base a lo anterior, la metodología ocupada para el desarrollo del presente Seminario de Título será la exploratoria-descriptiva, utilizando la técnica textual y documental; en la que se acude a textos de cualquier índole para poder realizar el análisis del contenido. Dicha metodología permite que, en base a la observación, conocimiento y descripción de situaciones en un determinado contexto, y, utilizando un modo narrativo sea posible la exposición de una situación o problema, además de los factores que favorezcan a dicha problemática. Se evidenciará el rol que tiene el Estado sobre la producción y participación en la realización de las viviendas sociales a lo largo de los años, para así asimilar su injerencia en dicha problemática, pudiendo observar si en dicha respuesta a la problemática del déficit habitacional nace otra, que sería la segregación social.

A. Herramienta Metodológica:

Se usará el análisis bibliográfico con base en diferentes estudios, referentes a la política habitacional en Chile, lo que permitirá obtener conocimiento de esta, a su vez, el avance y las diferentes perspectivas que ha tenido la política, los actores involucrados, el desarrollo en la entrega de respuesta en el sector más vulnerable de la sociedad, permitiendo el análisis de los factores que influyen en la política habitacional, donde se dará un análisis a estos estudios. Junto a ello, se desarrolla una entrevista con beneficiarios, quienes darán a conocer la operatividad de la política pública desde una perspectiva más personal.

IV. Marco Teórico:

i. Marco Conceptual:

En primera instancia, se deben esclarecer cada uno de los términos que se tomarán en cuenta dentro del Seminario de Título; en donde se abordarán temáticas como la vivienda, los ranchos, los conventillos, cités y la vivienda social, que son conceptos centrales para la realización del estudio.

La vivienda es definida por el Censo como: “Todo aquello que se ha construido, adaptado o dispuesto para el alojamiento de personas.” (Censo, 2017), este concepto es el más básico para obtener la definición de vivienda, ya que no toma en cuenta los diversos factores como el tipo de construcción o la calidad de este, y se estaría obviando la importancia que pudiese tener en la vida de las personas y sus relaciones. Es por eso que se ampliará con lo que Sepúlveda define como vivienda, complementando la definición.

“La vivienda no sólo es un bien material, objeto transable y de consumo; sino que principalmente es una manifestación de la vida que absorbe y elimina materia, se relaciona con su entorno, proyecta un carácter y una imagen que evoluciona en el tiempo. Además, está sometida a una ley de crecimiento, transformación, declinación y extinción”. (Sepúlveda, 2019)

Es decir, la vivienda es un concepto que va mucho más allá de asimilarlo como un objeto que no interactúa con su medio, o sea, es un sistema abierto en donde todos los factores exógenos tienen una incidencia en este, llegando a un equilibrio integral.

La vivienda es un espacio en donde el ser humano busca satisfacer las necesidades mínimas para su desarrollo, en donde se cuenta con protección; es un lugar donde es posible dejar los elementos cotidianos y personales, un espacio en donde se puede llegar después de una jornada laboral, entre otras. Es entonces, un lugar en donde, además de refugiarse ante la intemperie, posibilita el desarrollo integral de las personas, ya que es allí en donde se posibilitan las reuniones sociales.

En el desarrollo de las viviendas en la región Metropolitana, en primera instancia proliferaron cuatro tipos de viviendas, estas fueron los cités, los conventillos, los ranchos y los cuartos redondos, además de la acción social denominadas callampas.

Según Isabel Torres los cuartos redondos se definen como; "(...) aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada" (1986, p. 68). Este tipo de vivienda fue muy utilizado por los trabajadores que emigraron desde el campo a la ciudad, en donde solo se utilizaba este tipo de vivienda para pernoctar después de la jornada laboral. Volviendo al concepto más básico de vivienda sin la interacción de los distintos factores, como que la luz y el aire pudiesen ingresar al cuarto solamente por la puerta.

Por otro lado, el rancho es otro tipo de vivienda que es posible definir como:

"Vivienda precaria, construida con pocos recursos. Un rancho carece de los materiales y los elementos necesarios para garantizar la seguridad de las personas lo que habitan. En un rancho no se suele tener acceso a los servicios públicos básicos (luz, agua, gas), lo que hace que las condiciones de vida sean malas. Un rancho puede tener piso de tierra, techo de chapa y paredes de cartón, por citar una posibilidad." (Pérez y Gardey, 2013)

Los ranchos nacen por la nula o escasa respuesta de una solución habitacional, en donde la gente se tiene que adaptar a estas condiciones, y ellos mismos intentar solucionar la su problemática, aunque dichas soluciones habitacionales, sólo cumplen con el hecho de cubrirse de la intemperie y de una manera no muy eficaz, ya que condiciones climáticas extremas pueden destrozarla con facilidad, es decir los habitantes se ven obligados a buscar una solución por sus propios medios, donde al no tener los recursos necesarios, la vivienda no cumple con el mínimo para el desarrollo humano.

En tercer lugar, los conventillos son el tipo de vivienda más reconocido dentro de la sociedad chilena, ya que la mayoría de nuestros ascendientes pasaron por esta, puesto que fue la vivienda más común, debido a que era la única opción para la clase trabajadora. Urbina define los conventillos como:

“(…)viviendas colectivas instaladas en casas unifamiliares adaptadas para tal fin, generalmente en mal Estado o construcciones precarias levantadas o habilitadas para este objeto. Su característica principal era que cada familia disponía de una pieza que daba a un pasillo o a un patio común en el que ocasionalmente existía una fuente de agua y un servicio higiénico colectivo. El conventillo fue un espacio arquitectónico netamente urbano y popular, que permitió, en parte, racionalizar el crecimiento demográfico de la ciudad y enriquecer a sus dueños. (Urbina, 2002)

La construcción de los conventillos tuvo como único objetivo el enriquecimiento de los dueños, ya que lucrar con ello estaba por sobre dar una respuesta real a la problemática habitacional.

Mientras que en última instancia encontramos los cités, que según Urbina pueden ser definidos como "un conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos" (Urbina, 2002) Los cités nacieron como respuesta a los obreros para poder tener mejores condiciones de vivienda, las cuales iban en pos de la obtención de servicios básicos de manera permanente, es decir, fue un tipo de vivienda que se fue adecuando a los procedimientos jurídicos expuestos por el Estado.

Otro concepto importante de conocer es el de vivienda social, que es posible definir como:

“La vivienda es un derecho fundamental reconocido universalmente desde hace más de un cuarto de siglo. La vivienda es una porción de territorio en donde se logra reconocer una exclusividad de su uso, es un lugar merecido por cada persona, debido a la seguridad que brinda. Es un espacio en donde es posible lograr una reunión familiar, recuperación física y emocional del trabajo diario.” (Sepúlveda, 1986, p. 10)

La vivienda social no es un concepto ajeno a lo previamente visto, ya que, en sí, la vivienda es la encargada de proporcionar todos aquellos conceptos claves para poder brindar un vivir cómodo en la sociedad. Al ser un derecho fundamental, todas las personas deben tener este estándar mínimo de desarrollo. Es posible decir entonces, que “En la búsqueda de equidad, la sociedad en sí debe adoptar el compromiso de asegurar que cada ciudadano tenga acceso a lo menos a un sitio con protección climática e higiene.” (Sepúlveda, 1986, p.10) Es aquí donde es posible observar la importancia que tiene la vivienda social en la sociedad ya que permite tener una mayor igualdad social, puesto que esta es la respuesta a personas que no tienen la oportunidad de acceder por sus propios medios a una vivienda. Es el vínculo para obtener un desarrollo correcto a nivel social para tener una sociedad más equitativa, en donde, para el desarrollo de esta política se han tenido diversos actores en la participación de dicha política pública:“(…) como la familia o agrupación, la empresa privada en los aspectos financieros, productivos y de compraventa; los profesionales con sus distintas especialidades; al Estado con su aparato técnico, político y financiero.” (Sepúlveda, 1986, p. 10). Estos actores tienen que seguir trabajando en conjunto, participando activamente en el desarrollo de la política, puesto que la vivienda social, va dirigido al grupo más vulnerable de nuestra sociedad, en donde todos requiere la cooperación de todos para otorgar una solución real a la problemática, para así producir una política con un carácter integral, generando un desarrollo igualitario del país.

Con base a la legalidad expuesta, podemos obtener la siguiente definición.

“El Dictamen N° 58.261, de 2007, de la Contraloría General de la República, exige a los Directores de Obras Municipales, antes de certificar que un determinado inmueble reviste el carácter de vivienda social, que éste cumpla con todos y cada uno de los requisitos del D.F.L. N°2, de 1959, sobre Plan Habitacional —viviendas económicas— y el D.L. N°2.552, de 1979. En segundo lugar, respondiendo la consulta específica formulada por la Cámara, se señala que no procede restringir la calidad de viviendas sociales sólo a aquéllas cuya ejecución sea consecuencia de los programas desarrollados por los Serviu. Lo anterior, establece que las viviendas sociales pueden ser financiadas con recursos públicos o privados. En consecuencia, agrega el Dictamen N°50.892, “si las viviendas construidas por el sector privado cumplen con las exigencias propias de las viviendas sociales, no existe inconveniente para reconocerles este carácter”. (Cámara chilena de la Construcción, 2008)

Con esta definición podemos exponer otro punto de vista mediante el desarrollo de la política, en donde solo necesita cumplir con ciertos requisitos para lograr ser llamada vivienda social, y no con cumplir un rol de satisfacción de necesidades para gente más vulnerable. Cuando estas necesidades no son satisfechas nace el concepto de asentamiento de población callampa el cual se define como:

“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.” (Aguirre & Sabatini, 1981)

El Estado, al no dar una respuesta esperada entorno a vivienda, genera que los habitantes se salten todo el procedimiento del sistema político de satisfacción de necesidades, para ellos tomar esta nueva práctica política, que se encuentra fuera del sistema tradicional. Es así como la población callampa busca una solución nacida de los propios habitantes.

La población callampa es un hecho político, es la acción de un grupo de habitantes que reconocen una carencia en la cual no encuentran soluciones estatales, tratan de resolverlo con sus propios recursos.

Como se evidenció, la vivienda social contiene amplios factores, uno de ellos es el hecho de reconocer la vivienda como un derecho, donde la vivienda social es la respuesta para la población más desposeída, pudiendo igualar las condiciones de vida de los habitantes, en donde la clase proletaria cuenta con un lugar donde poder refugiarse después de su jornada laboral, además del impacto integral que logra en los beneficiarios. De igual manera se expresará la visión privada de un grupo a lo largo de la historia, es posible apreciar claramente el precepto de un desarrollo de la vivienda social no como un derecho, sino más bien ligado a cuestiones netamente económicas.

Otro punto que es necesario definir en el presente trabajo, es el de hacinamiento, que es donde “los componentes sociales comprenden la densidad habitacional, es decir la relación entre el número de habitantes y el espacio disponible (la densidad se convierte en

hacinamiento cuando sobrepasa ciertos límites tolerables) y el régimen de tenencia de la vivienda” (Puga J. 1983) En otras palabras, existen valores aceptables respecto al número de habitantes en la vivienda. Con respecto a los metros cuadrados, es posible definirlos como un factor importante para poder comprender y verificar la eficacia de la política pública de vivienda. “Existen diversas formas de hacinamiento: de personas por cama, de personas por cuarto, de familias por vivienda y de viviendas por terreno”. (Chapin, 1963; Iglesias de Ussel, 1993) Además se considera hacinamiento cuando se hace uso de una habitación, con un fin distinto al cual se creó. Por ende, es posible desprender que el hacinamiento, es un factor que cuenta con distintas subdivisiones para poder ser llevada a cabo, los que podrían determinar la existencia o no de esta misma. Lo que nos permite analizar de diferentes perspectivas el factor del hacinamiento en Chile es el Ministerio de Desarrollo social, a través del Observatorio social mediante indicadores, los cuales son: “Índice de Hacinamiento: Razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o uso múltiple. Contempla las categorías: sin hacinamiento, medio y crítico.” (Observatorio, 2019)

Tabla N°3

Personas por dormitorio en la Vivienda	Tipo de hacinamiento
2,4 o menos	Sin hacinamiento
2,5 a 4,9	Hacinamiento medio
5 o más	Hacinamiento crítico

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio nacional, 2019

En base a esto, es posible comprender que dentro de una vivienda puede existir más de un hogar, en donde los allegados forman parte fundamental de la problemática habitacional, tal como fue mencionado en el planteamiento del problema. Por ello se hace necesario entregar una definición de este concepto. Sin embargo, para poder comprender de mejor manera, es necesario comenzar por definir qué es un hogar. “Se suele asociar el concepto

de hogar al de economía doméstica, el que considera las relaciones económicas de las personas que habitualmente residen en una misma vivienda. (INE, 2010)

Es decir, un hogar está compuesto por integrantes que comparten un presupuesto en común, es por esto que no se considera un hogar a todas las personas que viven en una vivienda, debido a que no en todos los casos se comparte este vínculo económico. Por lo tanto, en una vivienda, es posible la existencia de uno o más hogares. Aclarando este punto, es posible realizar la definición de allegamiento, que, según el Ministerio de desarrollo social: “Es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo.”, identificando los hogares que existen en cada vivienda, evidenciando los distintos hogares existentes en esta, diferenciándolos si son los receptores de allegamiento o el grupo allegado. En consecuencia, los allegados desde un punto estadístico, y para los fines de la medición, los cuales son considerados para comprender de mejor manera la problemática habitacional, puesto que no inciden en el número final del déficit habitacional si son tomados en cuenta, y para dar a conocer el alcance global que genera la política de vivienda. En la siguiente tabla podemos observar las diferentes modalidades de allegamiento, lo cual nos permite tener un indicador.

Tabla N°4 **Modalidades de allegamiento**

Vivienda	1 hogar	1 núcleo familiar	Sin allegamiento
		2 o más núcleos	Hogares con núcleos secundarios
	2 o más hogares	Cada hogar tiene 1 solo núcleo	Hogares que comparten vivienda con otro Hogar
		Al menos un hogar tiene 2 o más núcleos	Hogares que comparten la vivienda con otros hogares y núcleos

Fuente: Elaboración propia con datos recopilados del Observatorio Social, 2019

La habitabilidad es otro concepto, necesario de comprender, puesto que se encuentra inmerso en la vivienda, donde es posible una aproximación, la cual es posible obtener de Jirón, M., et al.:

“Está determinada por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno y se refiere a cómo cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas. Este concepto se relaciona con el cumplimiento de estándares mínimos, ya que la habitabilidad es la “cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda.” (Jirón, M., Toro, B., Caquimbo, S., Goldsack, J., Martínez, M., 2004, p.113)

Es decir, la habitabilidad es el hecho de poder vivir en condiciones dignas, donde la vivienda cuenta con los estándares mínimos para el desarrollo de las personas, aumentando su calidad de vida y cumpliendo los requisitos mínimos de proteger a los ocupantes de las condiciones climáticas. Este concepto está ligado con la calidad de la vivienda, en donde se tiene diferentes índices. Es posible comenzar definiendo el índice de materialidad de la vivienda, que es aquel que: “Permite conocer las condiciones materiales de las viviendas en que viven los hogares. Se construye a partir de los materiales predominantes en paredes exteriores, cubierta de techo y pisos. Establece las categorías de Aceptable, Recuperable e Irrecuperable.” (Observatorio, 2019). Tiene primordial consideración poder conocer las condiciones en las que se encuentran las viviendas, según los tipos de materiales que predominan en estas. Para desde ahí mismo ver cuál es la solución que más se adecúa a las necesidades de los beneficiarios.

Tabla n°5

Dimensión	Indicador	Categorías
Paredes exteriores	Hormigón armado; albañilería (bloque de cemento, piedra o ladrillo); tabique forrado por ambas caras (madera, lata u otro).	ACEPTABLE
	Tabique sin forro interior (madera u otro); adobe, barro, quincha, pirca u otro artesanal tradicional.	RECUPERABLE
	Materiales precarios o de desecho (cartón, latas, sacos, plásticos, etc.)	IRRECUPERABLE
Techo	Tejas o tejuela (arcilla, metálica, cemento, madera, asfáltica); losa hormigón; planchas metálicas (zinc, cobre, etc.) o fibrocemento (pizarreño).	ACEPTABLE
	Fonolita; paja, coirón, totora o caña.	RECUPERABLE
	Materiales precarios o de desecho; sin cubierta en el techo.	IRRECUPERABLE
Piso	Parquet, madera, piso flotante o similar, cerámico, flexit; alfombra o cubrepiso.	ACEPTABLE
	Baldosa de cemento, radier, enchapado de cemento.	RECUPERABLE
	Piso de tierra.	IRRECUPERABLE

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Observatorio Social 2019

Es importante conocer la materialidad de la vivienda, sin embargo, es necesario recordar que la problemática habitacional comenzó con las regulaciones sanitarias para obtener un mínimo de salubridad, es por ello que se debe medir mediante el índice de Saneamiento de la Vivienda; que “Permite conocer las condiciones de saneamiento necesarias para el funcionamiento de la vivienda, referidas a disponibilidad de agua y el medio de eliminación de excretas.” (Observatorio, 2010) Dicho índice es posible apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N°6 **Índice de saneamiento**

Saneamiento Deficitario	Disponibilidad agua deficitaria o Servicio higiénico deficitario
Saneamiento Aceptable	Disponibilidad agua aceptable y Servicio higiénico aceptable

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Observatorio Social, 2019

Este índice, tiene consideración respecto a los servicios mínimos para el desarrollo de la vida humana, el poder tener la disponibilidad de agua -que es elemento esencial para la vida-, y el poder eliminar los desechos -que son inherente de la vida humana-. Es decir, es lo más básico que tiene que haber en una vivienda, que, además, tiene estrecha relación con la vida de las personas.

En base a las definiciones anteriores podemos hacer una subclasificación por el Índice Tipo de la Vivienda; “De acuerdo a los tipos de vivienda que recoge la Encuesta Casen⁶, se asignan las categorías Aceptable e Irrecuperable, independientemente de su materialidad o saneamiento, según el siguiente criterio.” (Observatorio, 2019)

Tabla N°7 **Definición de categorías según tipo de viviendas**

Dimensión	Indicador	Categoría
Tipo de vivienda	Casa aislada (no pareada); casa pareada por un lado; casa pareada por ambos lados; departamento en edificio con ascensor; departamento en edificio sin ascensor; pieza en casa antigua o conventillo.	Tipo aceptable
	Mediagua o mejora; rancho, choza o ruca; vivienda precaria de materiales reutilizados; móvil (carpa, casa rodante o similar); otro tipo.	Tipo irrecuperable

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Observatorio Social, 2019

- ⁶ Instrumento que permite medir la caracterización socio económica del país, prioritarios para el desarrollo de la política social

Cabe destacar que la importancia para el desarrollo de la política de vivienda es conocer los tipos de vivienda, y si estas se pudiesen llegar a recuperar o no, ya que desde aquí es donde comienza el trabajo, para así entregar una respuesta mucho más eficiente.

En base a todos los índices anteriormente señalados, existe uno que recoge de manera global cada uno de estos, y es el índice de calidad global de la vivienda, que el Observatorio Social lo define como aquel que:

“(…) reúne los índices de materialidad, saneamiento y tipo de vivienda. Este indicador diferencia el parque de viviendas en Viviendas de calidad Aceptable, Recuperable e Irrecuperables. Clasifica como Aceptables las viviendas con materialidad, saneamiento y de tipo aceptables y como Recuperables las viviendas con saneamiento deficitario o materialidad recuperables, siempre y cuando el tipo de vivienda no sea irrecuperable. Las viviendas Irrecuperables corresponden a las viviendas con materialidad irrecuperable o tipo irrecuperable (independiente del saneamiento). Se considera como irrecuperables todas las viviendas del tipo mediagua, aun cuando su saneamiento o materialidad sean aceptables o recuperables.” (Observatorio, 2019)

Tabla N°8 **Índice de calidad global de la vivienda**

Aceptable	Aceptable	Aceptable	} Vivienda calidad aceptable
		Recuperable (solo muro recuperable resto aceptable)	
Deficitario	Deficitario	Aceptable	} Vivienda calidad recuperable
		Recuperable	
Irrecuperable	Aceptable	Aceptable	} Vivienda calidad irrecuperable
		Recuperable	
		Irrecuperable	
	Deficitario	Aceptable	
		Recuperable	
		Irrecuperable	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Observatorio Social, 2019

Es decir, el índice global, como se mencionó anteriormente, reúne todos los índices previamente señalados, los que permiten obtener una visión general de las condiciones de las viviendas, demostrando cuáles son las necesidades, si es que se necesita más de algún índice, si se puede recuperar, o si de por sí, no existe la posibilidad y generar una respuesta habitacional totalmente nueva.

Otro concepto relevante en el desarrollo de la política es el de subsidio, el que en el decreto número 1, indica que un Subsidio habitacional o subsidio es una: “Ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario.” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017)

De acuerdo con lo expuesto en la normativa, podemos mencionar que un subsidio es una herramienta estatal que se materializa en una ayuda para la obtención de bienes, que, por su característica, el grupo beneficiario no puede obtener por sus propios medios, logrando así satisfacer las necesidades, sin tener una participación directa en esta, sino que, a través de un complemento, puesto que la visión política-económica implica la menor intervención del Estado en el mercado.

Es necesario definir también, el Decreto con Fuerza de Ley, el que, según la biblioteca del congreso nacional, es posible definir como “Cuerpos normativos que emanan del presidente de la República y que recaen sobre materias legales, en virtud de una delegación de facultades del Parlamento, o bien para fijar el texto refundido, coordinado o sistematizado de las leyes.” (Biblioteca del congreso nacional de Chile, 2019)

Asimismo, en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, podemos encontrar los “principios, atribuciones, potestades, facultades responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones de planificación urbana, urbanización y las construcciones, que se desarrollen en todo el territorio de la nación.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2019) Esta Ley tiene los lineamientos necesarios en donde se desarrolla la política de vivienda, entregando la institucionalidad, el marco de actuar además dejando en claro todas sus atribuciones. Es bajo este marco regulatorio, donde se desarrolla la política habitacional de Chile.

El último concepto que se debe conocer cuando se habla de los factores que influyen en la política habitacional, es el de segregación social, el cual lo podemos definir como “la combinación de disparidades sociales y geográficas para los diferentes sectores de la población.” según el Centro Científico Tecnológico Mendoza, s.f., (2019) Es decir, este factor se encuentra debido a las diferentes condiciones de las viviendas, en particular la desigualdad en estas mismas, como lo son en términos de la infraestructura, y, en donde más se puede apreciar este factor es la lejanía a los servicios, tales como la atención médica, el comercio, la comida, las comunicaciones, el transporte y la educación. Es posible agregar, además, el contexto general de segregación en la vivienda, como lo son las áreas verdes, la calidad del agua y del aire, el riesgo de aluviones, entre otros. Todos estos factores hacen la suma para la calidad de vida de las personas.

Entonces, se puede desprender según la visión sociológica de Aymerich que: “la segregación significa en este caso la organización del espacio en zonas residenciales de fuerte homogeneidad interna y una fuerte disparidad social entre ellas” (Aymerich, 2004), esto deja en claro que la segregación está supeditada o tiene una incidencia directa a la cantidad de ingresos que perciben las personas; a mayor ingreso, menor será la segregación. Esto se puede apreciar en los conjuntos residenciales, los que están fuertemente homogeneizados en el grupo de personas que residen en este, en donde cada grupo de residentes posee una realidad muy distinta al otro grupo de la sociedad. Es desde allí donde las viviendas sociales deben tener un rol de desarrollo igualitario, para el desarrollo correcto y con la mayor plenitud de los ciudadanos.

ii. Marco institucional:

En el contexto institucional, el organismo encargado de llevar la política habitacional en Chile es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el cual se creó en el año 1965, con el gobierno de Eduardo Frei Montalva, con la promulgación de la Ley 16.391, en este proceso el Ministerio iba a tener organismos descentralizados; Estos organismos iban a trabajar en conjunto para el desarrollo de la política habitacional, con el correr de los años esas corporaciones pasaron a unificarse en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, organismo institucional responsable de llevar a cabo a la política habitacional en Chile, es, el que expone en su misión lo siguiente:

“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene como mandato recuperar la ciudad, poniendo en el centro de su misión la integración social, avanzando hacia una calidad de vida urbana y habitacional, que responda no solo a las nuevas necesidades y demandas de los chilenos, sino también al compromiso con la sostenibilidad de la inversión pública, el medioambiente y la economía del país, con foco en la calidad de vida de las personas más vulnerables, pero también de los sectores medios.”

Entonces, es el MINVU quien tiene la responsabilidad de materializar dicha política, de aplicar normas y de la supervisión de los estándares de calidad de las construcciones, agregando en esta última versión de la misión ministerial un compromiso para avanzar en la integración social, y el desarrollo sustentable de las políticas de vivienda, desafíos que exige la sociedad moderna. Además, como se mencionó, dentro de sus facultades se cuenta con el forjamiento de políticas de vivienda, Obras Urbanas, de Planificación y Gestión Territorial en concordancia con los objetivos estratégicos.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo se desconcentra a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda (SEREMI), quienes son los encargados de la planificación territorial a lo largo del país, además de los marcos regulatorios, cumpliendo el mismo rol y las mismas atribuciones que están presente en el Ministerio. Asimismo, se cuenta con los servicios de Vivienda y Urbanismo, quienes operativizan la política de vivienda que está impulsado el Ministerio. Cabe mencionar que el Ministerio tiene que seguir los lineamientos de la política según la visión y la ideología impuesta por el gobierno en curso.

Dentro de los objetivos estratégicos que están expuestos por el Ministerio, es el desarrollo de un nuevo enfoque en la política habitacional, donde dentro de sus tareas prioritarias se encuentran lograr metas de coberturas sobre la población catastrada, obteniendo así un impacto en la evolución del déficit habitacional.

Teniendo en consideración que la política habitacional como toda política tiene que tener una relación con el tiempo y la realidad social en la cual se encuentra, en el caso de Chile ha experimentado diferentes fenómenos en los últimos años, como el explosivo aumento

de los precios de la vivienda, de hecho, Patricio Donoso, presidente del gremio de la CChC expone: “La vivienda se está convirtiendo en un bien inalcanzable”. (Cooperativa, 2019)

A esta situación, se le adhieren variables tales como la escasez de terrenos en donde poder edificar, o el aumento de migración en los últimos años, entre otros. Estos, y cada nuevo desafío que se vaya presentando, debe ser asumido por el Ministerio, para así generar políticas que estén acorde a las necesidades.

Otro objetivo estratégico que se puede destacar, es el de poseer una mayor integración social, la que se realiza a través del programa de integración social, el que permite la diversidad social, en donde el 20 por ciento de las viviendas están destinadas a las familias más vulnerables; además cuenta con el mejoramiento respecto a los estándares que se sugieren con respecto a la vivienda, como lo son la conectividad y equipamientos en ciudades con mayor déficit habitacional, lo que, de paso, contribuye a la economía con incentivos al sector de la construcción.

“El programa se verá potenciado por la definición de Zonas de Vivienda Integrada en los Instrumentos de Planificación Territorial, en áreas que cuentan con fuerte inversión estatal, como líneas troncales de transporte público, estaciones de metro o parques, promoviéndose en dichos lugares la densificación equilibrada e integrada socialmente.” (MINVU, 2019)

Esta serie de iniciativas impulsadas por el gobierno, buscan combatir la segregación urbana, problemática que ha sido un mal para la sociedad que se viene arrastrando por años, y es por ello que se ha buscado avanzar en dichas medidas, para así, lograr una ciudad más integrada. Esta agenda considera el Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana (Boletín 12288-14) y el reglamento de la Ley N° 20.741, que modifica en parte el DFL 2 de 1959, y que, en la cuenta pública recién pasada, -en el año 2019- es posible apreciar los nuevos desafíos propuestos para afrontar dicha situación, en donde se faculta al Ministerio con nuevas atribuciones que permitan combatir dicha problemática, contando con la posibilidad de entrega de beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas que se emplacen en determinados lugares. “En búsqueda de esta modernización de la política, se hace también la referencia al entorno con la política

Nacional de Parques urbanos, para así generar espacios urbanos únicos, otorgando una mejor calidad de vida a sus habitantes.” (MINVU, 2019)

El último objetivo estratégico que se puede rescatar es el de vivienda sin deuda, el cual está destinado a las familias más vulnerables de nuestro país, para que así se pueda solventar el déficit de vivienda, asignando recursos para la adquisición de viviendas, con la entrega del subsidio DS 49 o en aportes para la construcción de proyectos habitacionales⁷

Según Sergio Alfaro, acorde a la administración y dirección de Programas Habitacionales el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, cuenta con tres funciones relevantes en su gestión:

- “1. Coordina, administra y dirige los programas de vivienda a nivel nacional y regional, focalizando su atención en los sectores de pobreza y pobreza extrema.
2. Gestiona programas de subsidio habitacional, para permitir el acceso económico necesario para postular a una determinada oferta de vivienda del Estado en el País, la asignación de los subsidios se otorga de acuerdo a los criterios antes mencionados.
3. Como último aspecto se relaciona con temas de Calidad en la vivienda a través de Innovación tecnológica en materia de vivienda social. Otra de las labores del Ministerio de la Vivienda se dirigen hacia su acción normativa y reguladora de los procesos de edificación, ya sea, en el ámbito público como privado, en último término se materializa a través de la labor fiscalizadora que realizan las Direcciones de Obras Municipales y las asesorías urbanas existentes en cada municipio.” (Alfaro, 2006, pp. 3,4)

Aquí es posible apreciar el rol que puede cumplir el municipio, como otro organismo que tiene incidencia en la política de vivienda en donde, como se mencionó, puede tener una participación de iniciativa de construcción de proyectos de vivienda social en terrenos municipales, además del desarrollo de la planificación urbana en la comuna con el plano regulador, quedando así expuesto en la Ley General de Urbanismo y construcciones; el que dice que: “Las Direcciones de Obras Municipales, son los organismos encargados de

⁷ Basado de la información que se recopila de la página del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

aplicar y fiscalizar que se cumplan todas las normas legales y reglamentarias sobre urbanismo y construcciones en su respectiva comuna.”(MINVU, 2019)

Además de los posibles terrenos de carácter municipal en donde ellos pueden tener la iniciativa de generar respuestas al déficit habitacional. Asimismo, los municipios cuentan con el instrumento de planificación, como lo es el plano regulador, el cual busca generar el un crecimiento controlado, para así evitar cualquier dificultad que pueda presentar para la vida de las personas, llegando a alcanzar el bien común. Según el Artículo 41º de la LGUC, se entenderá por planificación urbana comunal “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”. (Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1953)

Otro organismo participante en la política de vivienda, son las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, la cual tiene que brindar asesorías a los postulantes, además como menciona el portal inmobiliario son las encargadas de: “gestionar los subsidios habitacionales, conseguir terrenos para los proyectos, a su vez desarrollando los planes arquitectónicos, licitar la construcción y hasta enseñar a las personas a vivir en comunidad” (Portal inmobiliario, 2019). Para que estas sean consideradas como tal, tienen que suscribir un convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y con las Secretarías Regionales. El Estado paga 25 U.F. por cada familia a las cuales les brindan la asesoría. Esta conexión entre lo público y lo privado busca generar una mayor eficacia, ya que agiliza el proceso para la obtención de la vivienda, con la menor entrega de recursos posibles. El encargado de fiscalizar la función que realiza las EGIS son el Ministerio con sus Secretarías Regionales.

iii. Marco Histórico:

Como primer antecedente, se tiene la fuerte migración del campo a la ciudad, que tuvo la ciudad de Santiago, esta corriente migratoria generó el impulso necesario para que los políticos de la época comprendieran que era necesario regular esta situación, ya que las personas que emigraron, lo hicieron con el afán de mejorar sus condiciones laborales y sociales, pero la región Metropolitana, en particular Santiago, no estaba preparada para asumir dicho impacto, puesto que se carecía de regulación respecto a la situación

habitacional, es decir, este grupo de personas se encontraban desamparadas al no tener un marco regulatorio.

Un segundo antecedente que se puede sumar a la situación es la “cuestión social”, la que tuvo un impacto mundial, y Chile no estuvo exento. La población comenzó a pedir soluciones respecto a las diferentes problemáticas que generaba la revolución industrial, con el debate generado en Europa, y en Chile también se pidió que ese debate se llevara a cabo, generando un tipo de apertura a las diferentes problemáticas sociales. Esta serie de demandas sociales, comenzaron a crecer, y fue así como salió a la palestra, y de forma paralela a las distintas demandas, la problemática de las viviendas sociales.

Sin embargo, las condiciones que existían en nuestro país eran más complejas que las europeas, ya que la economía de la explotación de recursos naturales generaba grandes concentraciones urbanas. Como ya fue mencionado previamente, la migración del campo a la ciudad buscaba mejorar estas condiciones, pero el salario era demasiado escaso para llevar a una mejor calidad de vida. Se hizo imperante que este desarrollo económico fuese acompañado con una legislación acorde, que permitiera un avance.

Las viviendas que proliferan en esta época eran los cuartos redondos, los ranchos y los conventillos. Con la proliferación de este tipo de viviendas, comenzaron legislaciones para mejorar la planificación urbana, teniendo un gran enfoque en mejorar las condiciones de salubridad de estas construcciones.

Como primer antecedente histórico, se obtiene que en el año 1843 se dictó la ley que impide habitar los cuartos que no tengan ventanas, posteriormente se les otorgó responsabilidad a los gobiernos locales para encargarse de las condiciones de salubridad de la vivienda, en donde generó el inicio del marco regulatorio. En 1833, se realizó una ordenanza que buscaba controlar los ranchos que habían proliferado alrededor de Santiago, particularmente con mujeres que ofrecían distintos servicios a la comunidad, como la venta de comida, venta de animales, entre otras. No fue hasta 1881 en donde se crea una regulación que imponía normas respecto a la construcción de viviendas, en donde se buscaba regular las habitaciones obreras, generando espacios salubres para los trabajadores, fomentando la construcción de cités, otorgando ventajas tributarias a las constructoras.

Este nuevo marco regulatorio pone en primera línea de incidencia a los municipios como actores fundamentales en las regulaciones de viviendas, situación que hoy en día, sigue funcionando así; se continúa cumpliendo el rol como gobierno local, entregando respuesta a las necesidades de esta convulsionada región Metropolitana, teniendo, de todas maneras, el enfoque de evitar la precariedad de las viviendas.

La iglesia también adopta un rol benéfico en la realización de viviendas sociales, debido a que la iglesia católica poseía una fuerte injerencia en las acciones estatales. En resumen, este periodo estuvo enfocado en las soluciones habitacionales dispuestos a mejorar la higiene de estas viviendas.

En el año 1906, según Rivera, y en base al contexto de la cuestión social antes nombrada, “Se promulga la Ley sobre habitaciones obreras, en donde se busca dar respuesta a estas necesidades sociales, siendo una legislación pionera en América Latina.” (Rivera, 2012) Donde para poder afrontar la problemática que se estaba viviendo en el país, dicha dificultad era que los habitantes se encontraban desprotegidos, ya que no existía un marco normativo respecto a las viviendas. Esto se enmarca como la primera regulación, donde se trata la temática habitacional de manera directa a nivel nacional. Con estos antecedentes, Hidalgo expone en su investigación lo siguiente: “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.” (Hidalgo, 2002, p. 91). Aunque estas medidas se hicieron insuficientes, ya que las carencias eran mucho más profundas de lo que se tenía previsto, debido a que, al no existir una regulación previa, Chile era ignorante en el asunto. Y solo se profundizó lo que se había expuesto en años anteriores, tan sólo con un marco normativo más sólido.

No fue hasta el año 1925, que se promulgó la Ley de Fomento de las Habitaciones Baratas y Ley General de Urbanismo y Construcción, que continuó hasta 1931. Ya que, si bien, en 1906 la Ley tuvo un impacto positivo en las regulaciones sanitarias, no cubría todos los aspectos necesarios para una Ley de vivienda, puesto que existieron polémicas por el arrendamiento. Según Munita:

“El 90% de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago en el marco de la ley, estaba formado por departamentos de varias piezas, en donde el pago mensual oscilaba, en aquel tiempo, entre los \$40 y los \$80, lo que era una cantidad muy lejana a los medios económicos que poseía la clase más pobre de la sociedad, o sea, jornaleros, gañanes y lavanderas, quienes no podía gastar más de \$20 mensuales en un arriendo habitacional”. (Munita, 1921)

Es así, como en el año 1925, y en base a la naciente problemática es promulgada la Ley de Vivienda por la nueva Constitución, ya que la antigua ley no contemplaba el aspecto del arriendo, donde la mayoría de los pobladores era parte de esta situación, encontrándose desprotegidos. Rivera menciona que “la nueva Ley establecía una reducción del 50% en las rentas declaradas insalubres y límites al precio en la renta de viviendas salubres, entre otras medidas.” (Rivera, 2012, p. 30) En donde el Estado comienza a hacerse responsable de las dificultades de una manera más activa, tomando su rol regulador con actividades comerciales que desfavorecían a la ciudadanía en un tema que día a día se tornaba más complejo, como lo era la vivienda. Es así como el Estado cada vez estaba tomando una mayor responsabilidad en la temática de vivienda que impulsó la construcción de 2.604⁸ viviendas.

Debido a la creciente migración, que no cesó a lo largo de los años, trajo consigo la creación de un mecanismo que se estaba masificando alrededor del mundo, el cual permitía el crecimiento de la ciudad con parámetros establecidos, es por eso que en el año 1927, se comienza a configurar el primer plano regulador de Santiago, denotando la necesidad de que este crecimiento urbano no se iba a detener, y se debían entregar estándares que no afectaran la calidad de vida. Según los datos recopilados por Rivera:

“No es hasta el año 1929 se dicta la primera Ley General de Urbanismo y Construcción como medida para mejorar la planificación urbana, a raíz de que el año anterior, en la ciudad de Talca, ocurre un terremoto. Posteriormente, la ley obtuvo modificaciones y perfeccionamientos, que buscaban empoderar a los municipios en asuntos ciudadanos, y precisar las condiciones de construcción de viviendas baratas.” (Rivera, 2012)

⁸ Obtenido del MINVU historia de la política habitacional (2006).

Las respuestas a las soluciones habitacionales durante este período eran bastante precarias, y no permitían un buen vivir. Pese a que existía una escasa legislación e institucionalidad responsable en la materia, el Estado Chileno bajo las condiciones que afrontaba la sociedad con la fuerte migración campo-ciudad, -traída por la industrialización- lo obligó a generar una respuesta, donde se puede ver el funcionamiento del sistema político, llevándolo a ser pionero a nivel latinoamericano.

“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 obtuvo mediante la recaudación de aportes obligatorios sobre la industria minera correspondientes al 5% de sus utilidades para beneficio de sus obreros y empleados” (Hidalgo, 2002).

La creación de la Caja de Habitación Popular marca un hito importante dentro de la participación del Estado en la entrega de soluciones habitacionales, ya que se concede un mecanismo para la obtención de vivienda. La creación de la Caja de Habitación Popular es el organismo que inicia la actividad habitacional en Chile. -población Huemul, Barrio Franklin-. Esta fue la forma de hacer vivienda, en donde es posible apreciar un rol del Estado en disminuir la segregación ya existente desde el inicio de nuestra historia, puesto que el Estado en la creación de estos conjuntos habitacionales debían tener el mayor equipamiento posible en la construcción de la vivienda. No era solamente el hecho de suplir la necesidad, sino que, además, se debía contar con la cercanía de todos los servicios necesarios para la vida de las personas.

Es posible observar que el Estado Chileno ha tenido un carácter reactivo a dicha política, viéndose, además, en función de las catástrofes naturales, debido a que Chile posee una gran actividad sísmica, haciéndolo un país propenso a catástrofes naturales. Por ejemplo, con el terremoto de Chillán en el año 1939, ya que dicho siniestro permite la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), el que es un hito que genera nuevas poblaciones en Santiago, debido al fomento de la industrialización.

Sin embargo, según Rivera, “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.” (Rivera, 2012) Este es un factor trascendental en la creación de políticas. La aparición del concepto de propiedad como tal en la creación de las políticas propone un cambio en el rol que tenía el Estado, puesto que este venía incidiendo de manera predominante en la economía del país. Es decir, como se ve en el transcurso de los años, era el Estado el responsable de dar respuesta a la problemática habitacional, siendo este el agente principal de la política. Asimismo, con la gran expansión de la población potencialmente beneficiada, el gobierno tuvo que generar una respuesta de carácter institucional. Es así como se crea la corporación de reconstrucción y auxilio. El hecho del alcance privado proponía un cambio sustancial de lo que se estaba acostumbrado a observar.

En dichas migraciones predominaba la pobreza, ya que aquel grupo se encontraba fuera del empleo proletario, por lo que, no contaban con un asentamiento formal en donde poder cobijarse. Dicho grupo, al no encontrar una solución a su problemática, y en su rol autogestionado con sus pares, generan un ejercicio de poder popular, tomándose terrenos o creando poblaciones callampas, debido a que, con esta solución se obvia todo el proceso político formal, en donde se le realiza la petición al Estado, para que este la canalice y entregue soluciones, ya que son ellos mismos los que se toman los terrenos, creando círculos de pobreza.

Debido a la creación de dichas poblaciones, en 1943 se realiza una reestructuración de la Caja de Habitación Popular, en donde se incentiva al sector privado a la creación de viviendas sociales. “(...) de esta forma, entre 1936 y 1952 la Caja de Habitación Popular tuvo injerencia en la construcción de 43.410 viviendas populares” (Hidalgo, 1999).

Esta política estatal nace como respuesta a que este mismo no daba abasto para satisfacer las necesidades de vivienda de todos los habitantes de forma digna. Es así como cinco años más tarde se promulgó la Ley Pereira (Ministerio de Hacienda, 1948). Dicha iniciativa marca el acercamiento del Estado hacia los sectores privados, para que estos así puedan ayudar con el desarrollo de la política, el Estado incentiva la participación de dicho grupo con beneficios tributarios. Lamentablemente los intereses del sector privado son muy distintos a los del sector público, debido a que el sector privado, en busca de cumplir con

su fin que es la obtención de recursos dirige las viviendas sólo a un grupo con capacidad de pago, dejando a los sectores más vulnerables con la misma problemática existente, y es por eso que la Ley no tiene buenos resultados. Otro hito importante en este periodo fue la creación de la cámara de construcción en 1951, la cual tiene relevancia hasta el día de hoy, en la política habitacional, y en la urbanización de la ciudad.

Es por esto que el Estado toma la decisión de generar políticas con carácter global, pese a que el sector privado no lograba satisfacer al sector más vulnerable de la sociedad, siguió fortaleciendo los vínculos existentes con el sector privado, pero sin una entrega de poder en la toma de decisiones, por ejemplo, aún era responsabilidad Estatal controlar el desarrollo de la población en términos de ocupación territorial.

Este nuevo paradigma para el Estado hace necesaria la modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la cual toma un enfoque de planificación a largo plazo; -lamentablemente, no era lo que la sociedad necesitaba- debido a la inexistencia de un marco regulatorio consistente, seguido por el constante ensayo y error en las políticas, ya que no se contaban con precedentes más robustos. Conjunto a lo que se mencionó anteriormente, que la búsqueda de cada sector es diametralmente opuesta.

Es en el período ligado al presidente Ibáñez en donde se promulga el Plan Nacional de Vivienda, este acontecimiento genera un cambio en las diferentes aristas sociales 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). Esto propone un cambio en la visión del Estado en la solución de las problemáticas, puesto que “primero, es que se inicia un proceso sistemático de entrega de atribuciones a grandes entes del Estado para que satisfagan las necesidades habitacionales de la población” (Rivera, 2012) dejando en claro que la política habitacional, al afectar a gran parte de la población vulnerable, -quienes no habían encontrado respuesta por parte de Estado- se fortaleció para poder otorgar una solución a dicha temática. Debido a este nuevo enfoque, las empresas privadas que habían encontrado su nicho de negocio comenzaron, como grupo de presión a exigir al Estado un cambio en este paradigma “Es aquí donde se denota la existencia de la dualidad en la forma que se puede llevar a cabo la política de vivienda.” (Rivera, 2012) y, como se genera en todas las políticas públicas los intereses cruzados siempre existirán; es la labor estatal el poder llevarlos en conjunto y entregar soluciones

eficaces, y, que en este caso no desfavorezcan a los más vulnerables. Para estos efectos, Bravo Heitmann 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 encarar 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; 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”. (1959, pág. 51)

Esto nos muestra que la problemática habitacional debe cumplir con las directrices de los estándares para el desarrollo de la vivienda, reconociendo plenamente el rol del Estado en la persecución de la satisfacción de necesidades, con una visión de política de trasfondo en el cual se pueda entregar soluciones reales y consistentes a los más desfavorecidos de la nación.

En 1953, debido a la corriente estatal de fortalecimiento de la institucionalidad pública en la satisfacción de las necesidades de vivienda, se creó la Corporación de la vivienda en donde la legalidad -DFL285- expresa:

“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).

La Caja de Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción son organismos actuaban por separado, cada uno con sus atribuciones y participación en la política habitacional, pero acorde a las nuevas necesidades de la sociedad, y en donde el Estado no pudo otorgar una respuesta satisfactoria, nace la necesidad de reformar, en donde estos

dos organismos se unen. Es decir, tal como se estaba realizando la política no había tenido los resultados esperados es por esto, que se tienen que reformular la idea que se tenía.

Al darse cuenta de que el Estado no podía tomar todo el costo asociado, es que se incentiva al ahorro, dando lugar a la creación del Banco del Estado. Así permitiendo que los sectores medios pudieran acceder a una vivienda propia.

En el período que va desde 1947 a 1950, en Santiago, el aumento demográfico y la poca cantidad de viviendas, -la cual se seguía arrastrando- hacen que en la capital exista una situación crítica, en donde las tomas de terreno y las poblaciones callampa siguieran en aumento, puesto que este grupo vulnerable seguía buscando una solución habitacional que el Estado no estaba brindando, ya que no daba abasto con la cantidad de requerimientos. Además, es necesario destacar que la situación y el contexto social y laboral que se estaba viviendo, puesto que existía una gran cantidad de personas que se habían quedado con pocas oportunidades laborales, generando esta nueva forma de “auto solución” habitacional, poniendo en serios problemas al Estado y sus organismos encargados, puesto que las poblaciones callampas como mencionamos con anterioridad se asentaban en cualquier lugar, dificultando la logística de la entrega de servicios básicos. Por ello es que el Estado comprende la existencia de la problemática, generando grupos organizados de pobladores.

Es posible mencionar como una toma de terreno de pobladores organizados con asistencia técnica estatal a la población “La Victoria”.

Alessandri, bajo su perspectiva, vuelve a creer en la acción privada para solucionar la problemática habitacional, es así como: “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) Esto tiene particular relevancia en la política habitacional, ya que el desarrollo ya no se encuentra ligado como eje principal al Estado como se había intentado proponer; el Estado ya no es el encargado de brindar una respuesta, sino que se desliga de la responsabilidad y participación, y sólo comienza a verlo como un organismo regulador y fiscalizador del cumplimiento de la política, entregando las facultades al sector privado para que este pudiera satisfacer la demanda.

Fue en el gobierno de Eduardo Frei Montalva donde recién existió un cambio en este sistema liberal impuesto en el antiguo período presidencial, de hecho, 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 socioeconómico”. (Haramoto, 1988, pág. 92) Esta era la visión que el gobierno de aquel entonces asumió en su política de vivienda, en donde se reconoce la vivienda como un derecho y un bien indispensable para la familia, en donde el alcance a la solución habitacional debía estar garantizada.

Los lineamientos que se plantean para el desarrollo de la política fueron un trabajo en conjunto con todos los actores responsables, pero teniendo como eje principal al Estado a su vez se reconocía que las viviendas tenían un valor, en el cual el Estado tenía que proveer las soluciones a los más desposeídos, por último se reconoce la visión sistémica de la vivienda, en donde tiene una incidencia directa en la calidad de vida de las personas, de hecho como lo expone Rivera: “no solo se trata de una respuesta en donde se suple el déficit de un techo para la vida, sino que se entrelaza con los diferentes servicios necesarios para la calidad de vida de las personas.” (Rivera,2012)

Con la propuesta de un Estado comprometido con la política habitacional, es que surge la necesidad de la creación de una institución que pueda resguardar este derecho, es así como se manifiesta el nacimiento de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde 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).

Es decir, el pensamiento del Presidente era generar una institución que se hiciera responsable de la política habitacional de forma concreta, llevando a un solo eje la política, en consecuencia desde ahora era el Ministerio el encargado de llevar la política habitacional

en Chile, uniendo todos los organismos previamente creados, para así tener una mayor coherencia en el desarrollo de la política habitacional a nivel país, para así tener un mejor rendimiento y poder seguir los lineamientos. Los diferentes actores con los cuales trabajó fueron la CORVI⁹, la CORHABIT¹⁰, CORMU¹¹, COU¹² a las cuales se les incorporó como corporaciones Estatales.

Debido a los cambios implementados por Frei, dentro de los años 1965 a 1973, existieron mejoras en las condiciones habitacionales, ya que, al tomar la política como un derecho, prevalecieron los proyectos que tenían estrecha relación con aumentar la calidad de vida de las personas. Este cambio se produjo con la creación de una institucionalidad responsable en los temas de vivienda. La política avanzó hacia la construcción de viviendas, la que combatía el déficit habitacional, pero, además, teniendo en cuenta una perspectiva integradora generando barrios, los que estaban inmersos dentro de una red de servicios necesarios para la vida en comunidad, haciendo partícipe a la población como un actor con injerencia en la toma de decisiones. Esto es posible apreciarlo con la ley de Junta de Vecinos.

Según lo recopilado por Rivera, con la demanda habitacional que ascendía a las 420.000 viviendas, el Presidente Frei, propone la construcción de 360.000 soluciones, de los cuales dos tercios serían destinados a la población de estratos socioeconómicos más bajos. (Rivera, 2012) Es así como el Estado busca dar respuesta al déficit detectado, especialmente al estrato más vulnerable de la sociedad, es por eso que a través del programa “operación Sitio” impulsado por el MINVU, se buscaba: “Urbanizar terrenos en los que, en una primera etapa, se levantaba una mediagua con sus servicios higiénicos, y en una segunda, se construían viviendas por el sistema tradicional o prefabricadas” (MINVU, 2004, pág. 36), esto indica que, en primera instancia, la fuerte respuesta de combatir el déficit habitacional, otorgando una respuesta rápida con posibilidades de mejora. Si bien esta solución no tenía el precepto que se guiaba a la generación de viviendas con los mayores estándares lo que buscaba era combatir el déficit cuantitativo existente, es por eso el fomento a la autoconstrucción, de todas maneras, el Estado

⁹ Corporación de reconstrucción, enfocada en la respuesta de desastres naturales y construcción de viviendas

¹⁰ Corporación de servicios habitacionales

¹¹ Corporación de mejoramiento urbano

¹² Corporación de obras urbanas

otorgaba la urbanización de terrenos el cual permitía subir los déficits existentes en sanidad, lo que repercute en la mejora de la salud de los habitantes.

A comienzos de la década del '70 con un contexto mundial de guerra fría, comenzaron a surgir algunas discrepancias con respecto al panorama de desigualdad en el país, específicamente, en vivienda. Aparece una crítica asociada a la intervención del sector privado en la construcción de viviendas, especialmente con los beneficios que estos recibían, es así como se expresa: "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). Es decir, la percepción de la vivienda como un derecho se estaba perdiendo, y sólo se estaba viendo como un negocio, en el cual, sólo las personas con capacidad adquisitiva podrían obtener una vivienda, quedando así, los sectores más vulnerables de la sociedad sin poder acceder a una vivienda digna.

Es bajo ese contexto, que en el año 1970 asume la presidencia Salvador Allende, quien canaliza las demandas emanadas por los habitantes, siguiendo con la línea de pensamiento que se había impuesto, pero de una forma más "radical", o mejor dicho, con la idea de ir avanzando desde donde lo había dejado el antiguo gobierno, puesto que el Estado sigue reconociendo a la vivienda como un derecho, pero sumándole las connotaciones de acceso universal y que este derecho, además, no se podría transar.

Se realizó un análisis respecto a la política, en donde los resultados mostraron que el plan unificador que tenía el presidente Frei, con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no tuvo los alcances esperados, puesto que la duplicidad de funciones lo hacían menos eficiente. Es decir, lo que se buscaba con la creación de MINVU era tener mayor coherencia, ya que antes no se había logrado. El segundo diagnóstico, y el más crítico respecto a la coyuntura nacional, fue verificar las acusaciones de las personas respecto a la vivienda, y el hecho de que la obtención de estas, estuviesen ligadas al poder adquisitivo de cada persona. Esta corriente de desigualdad que se podía apreciar en el país llevó al Estado a tomar un plan de acción, el que, de hecho, planteaba que para que no existiera esa desigualdad en el acceso a la vivienda, y que esta no estuviera supeditada al nivel económico de cada habitante, era el Estado quien tenía que ser dueño de las tierras; además de adquirir un acuerdo con la unión soviética -recordando el contexto de guerra

fría- para la creación de más viviendas sociales, las cuales buscaban dar solución al déficit habitacional, pero con los mayores estándares de calidad, no tan solo en materiales de construcción, sino, un enfoque global que tuviera incidencia relación con la integración y disminuir la desigualdad en Chile.

Esta gran participación por parte de Estado no tuvo la aprobación del sector privado, el cual en los años anteriores había trabajado con el Estado en la creación de soluciones habitacionales, bajo este nuevo concepto se veían relegados y bajo su punto de vista desfavorecidos.

El cambio de la política habitacional también estuvo dirigida, puesto que el presidente encontraba injustas las antiguas políticas donde se fomentaba a la autoconstrucción, debido a que pensaba que era el Estado el que debería entregar soluciones habitacionales reales, puesto que la participación de los beneficiarios en la reconstrucción o construcción de sus viviendas, les quitaban horas de descanso a los trabajadores, es decir, en vez de llegar a su casa y obtener el anhelado descanso de su jornada laboral, tenían que seguir trabajando en el sueño de la casa propia, porque la entrega otorgada por el Estado fue ineficaz, según su perspectiva. Es por esto que, para cumplir con la nueva visión de Estado en materia de vivienda, se busca robustecer el marco regulatorio institucional, para que así pudiese seguir los lineamientos establecidos, cambiando la forma en la cual se postula a la vivienda, ya que para que esta sea de un acceso global, no puede estar supeditada a condiciones económicas, sino el acceso de éstas debía depender de la necesidad y las condiciones sociales. Según Rivera, el mayor aporte fue “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.” (Rivera, 2012), Es decir, toda la política comienza a estar ligada a la obtención del desarrollo máximo de los habitantes, se toma una real importancia a la vivienda, reconociéndola como un actor que incide en la vida de las personas, puesto que, además del concepto amplio que analizamos de la vivienda, -el que concedía protección y refugio de los factores exógenos- cumple un rol de desarrollo personal, en donde la tranquilidad mental de tener un lugar al que llegar, o un espacio en donde se contará con la mayor cantidad de servicios, o, a su vez, se podrá descansar después de la jornada laboral. La vivienda permite tener un mejor desarrollo como sociedad, es decir, y como se menciona en la cita, un aumento sustancial en la calidad de vida.

Uno de los procesos más importantes para la historia chilena, sin duda, fue el quiebre abrupto de la democracia. Esto trajo consigo cambios rotundos en todo ámbito, en donde la dimensión político-económico cambió completamente, ya que como se mencionó, existe un contexto de pleno proceso de guerra fría, en donde existían estas dos ideologías totalmente opuestas.

La dictadura militar instauró el libre mercado, es decir, la menor participación del Estado, con políticas privatizadoras. Este proceso llevó a la liberación de los suelos. En este esquema, donde la liberalización económica toma una mayor fuerza, la vivienda social deja de ser ese derecho inalienable, y pasa a ser un objeto que se obtiene mediante un pago, siendo el mercado el encargado de la asignación de los recursos y no el Estado, que sólo lo hacía mediante subsidios.

La visión de vivienda expuesta por Allende cambia abruptamente. Si antes se tenía como eje principal a los sectores más vulnerables de la sociedad, quienes no poseían la capacidad económica para solventar la necesidad de una vivienda en la visión de un derecho al cual se tiene que acceder, ahora tan solo se ve como un bien de consumo el cual el acceso a este y como todos los bienes de consumo, están supeditados a la capacidad económica de cada ciudadano. La intervención del Estado era el fomento al ahorro de cada ciudadano en donde este ahorro podía ser complementado por créditos con bajas tasas de interés.

Es aquí donde el sector más vulnerable de la sociedad se ve totalmente desprotegido, puesto que este grupo, no contaban con una gran capacidad de ahorro -muchas veces nula- por su precaria condición. La única solución que ofrecía la institucionalidad bajo el DS 268 -año 1975-, era otorgar una solución transitoria para que así pudieran mejorar su situación y entrar al sistema único de postulación. Es decir, para las personas más desfavorecidas y con nula capacidad de ahorro, se les dejaba en el limbo, otorgándoles una “solución” que consistía en que, una vez que pudiesen mejorar su condición económica, accedan al sistema único de postulación. En el fondo, estas personas debían esperar hasta que ellos mismos mejoraran su situación. En donde la superación de la pobreza tenía gran dificultad. A su vez, las personas que postulaban podían acceder a viviendas que tuviesen una relación proporcional con su capacidad económica, dejando en claro que la capacidad de pago de cada habitante del país repercutía en la calidad de la vivienda a la cual podía optar.

En esta visión económica, y en base al contexto político que se vivía en el país, la dictadura justifica la reducción del estándar que se estaba imponiendo, como se puede recapitular, los dos gobiernos democráticos antecesores, iban en pos de la construcción de vivienda con altos estándares y con las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo de las personas. Con esta toma de poder mediante la fuerza, y según se expresa; “Se modificó la normativa vigente respecto al tamaño máximo de la vivienda el cual no podía superar los 45 metros cuadrados, sin posibilidad de ampliación y con terminaciones e instalaciones que respondan a lo necesario” (Rabi y Aguirre, 2001). Esto marca un punto de inflexión respecto al desarrollo de la política en términos de calidad y habitabilidad de los beneficiarios, ya que al tomar sólo lo necesario en la entrega del bien, que, como se conoce en el sentido más amplio de la definición de vivienda, es cubrirlos de la intemperie, se comenzaron a edificar con el mínimo de metros cuadrados permitidos que correspondía 25 metros cuadrados, y además, quitando la mayor ventaja que tenían las soluciones habitacionales anteriores, las que permitían la posibilidad de ampliación de las viviendas. Aquí nace el término de vivienda social, ya que anteriormente se denominaba vivienda Estatal, teniendo al Estado como eje precursor en la temática de vivienda.

En el 1976 la visión de vivienda había cambiado, y la dictadura militar con su reforma de regionalización, da paso por terminar con las corporaciones -CORVI, CORMU, CORHABIT y COU- que habían ayudando al desarrollo de la política habitacional, para agrupar sus labores en la creación del Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, -SERVIU- dicha unificación no era negativa, puesto que la unificación de las atribuciones en un organismo para que este pudiera funcionar de manera coordinada, era una gran idea, pero esta modificación tenía un gran pero. Resultaba que todas las atribuciones que poseían las diferentes corporaciones no traían consigo el cumplimiento de las labores, es decir, estaban encargados de la realización del trabajo, pero no contaban con la capacidad de tomar decisiones sobre los planes de vivienda. En el fondo fue una debilitación institucional.

Como mencionamos la regionalización era el sistema en el cual la dictadura confiaba, es por eso que se crean las Secretarías Regionales Ministeriales, como ya se sabe, la regionalización pretendía desconcentrar el poder ministerial y llevarlo a las regiones.

Todos estos nuevos paradigmas y visión que la dictadura poseía, llevan a la realización un marco regulatorio acorde con estas nuevas necesidades, es así como nace la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, esto tuvo tres implicancias prácticas:

- “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.” (MINVU, 2006):

Este nuevo enfoque económico proponía el dinamismo de la economía en el mercado de las viviendas, el cual producía empleos y fomentaba la inversión de recursos privados en esta, es por ello que el Estado decide fomentar la producción de viviendas nuevas, quitando los subsidios referentes al mejoramiento de la vivienda o quitando el incentivo que se generaba con la reventa de viviendas, es decir, como se creía que las viviendas eran un negocio más, se fomentaba la producción de estos sin tener la consideración de que tenían un impacto en la vida de las personas.

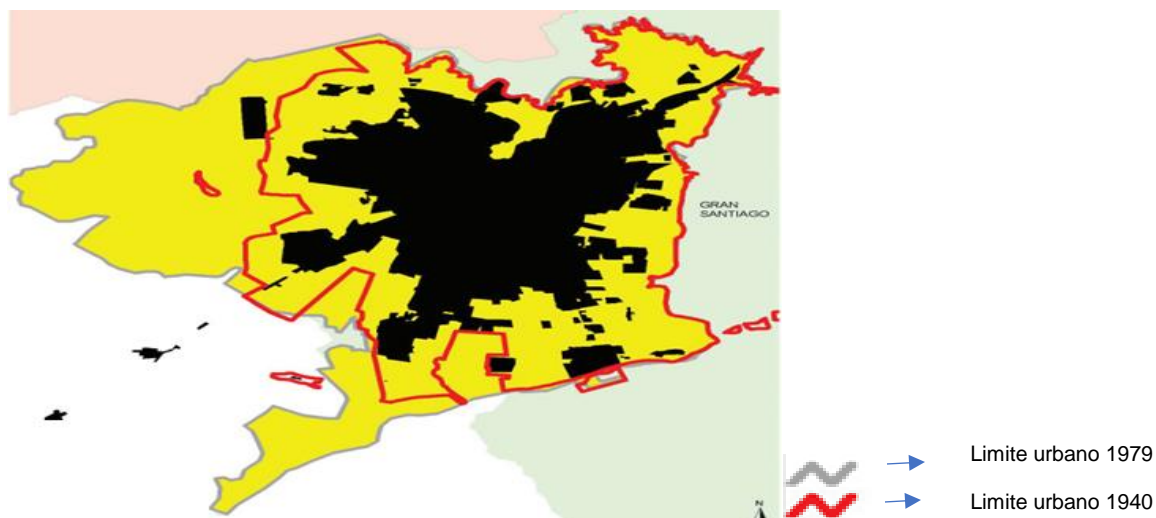
Durante la década de los '80, con las nuevas condiciones de precariedad en las que vivían las personas sin una solución habitacional y el nivel de marginalidad que se tenía, se realiza una modificación para que el municipio tuviera injerencia en la construcción de viviendas económicas, con un costo que no podía superar los 220 UF, lo que era el estándar mínimo de habitabilidad. Esto deja en claro que, aunque la problemática de vivienda seguía latente, debido a que el sector privado no podía satisfacer la demanda completa de los habitantes, ya que no todos tenía la capacidad económica para contraer el bien, sin embargo, la visión de la dictadura no cambia y solo otorga una solución transitoria.

En años posteriores la función subsidiaria fue aumentando para dar respuesta a dicha problemática, es así como nace el Programa de Vivienda Básica, destinado a dar respuesta a la situación en la que se encontraban los habitantes, que al no tener una respuesta Estatal, habían comenzado a proliferar los allegados y la vida en campamentos que ya desde los '50 se venían suscitando, con todo la problemática referida a esta situación como la mencionamos anteriormente, en donde la entrega de los servicios básicos se hacía casi imposible, es así como este programa buscaba generar la entrega de una vivienda definitiva, “ Financiado vía subsidio directo del Estado equivalente al 75% del valor de la vivienda u otorgando créditos hipotecarios (MINVU, 2004). Es con este programa que nace

la necesidad de implementar un sistema que permitiera postular, es por ello que se implementa la ficha CAS¹³.

En base a esto es que se hace necesario reconfigurar la política habitacional, en donde se proponía la liberación de los suelos, hecho que llevó a un crecimiento totalmente descontrolado, sin una regulación estatal, ya que era un factor comercial el que primaba. Esta liberación de los suelos se realiza mediante el Decreto Supremo 420, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, otorgando un nuevo límite urbano de la ciudad de Santiago. “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). Lo que se buscaba con esta liberación, era que el mercado regulara el precio de las viviendas, y que en los lugares periféricos tuviera un precio accesible, pero lo que provocó fue todo lo contrario, ya que el valor de los suelos de los sectores periféricos comenzó a subir, ya que dichos suelos no se encontraban fuera del límite urbano de Santiago, además de los costos asociados a la inversión en alcantarillado, red eléctrica, entre otras. Esta liberación de los suelos tiene un impacto fundamental en la historia de la política habitacional, entregando la regulación total al mercado inmobiliario.

DS N°420, Minvu. 1979



Fuente: Capítulo 9 El globo y el acordeón: Planificación urbana en Santiago, 1960-2004 Iván Poduje. CepChile.cl

¹³ Comités de Asistencia Social (C.A.S.), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Los C.A.S. hicieron ver la necesidad de contar con un instrumento que permitiera focalizar los programas sociales a su cargo hacia los sectores más necesitados.

La presente imagen nos muestra la total liberación de los suelos, otorgando total libertad al sector privado, y que este decidiera dónde invertir, obviamente para así sacar el mayor provecho y rentabilidad de las viviendas que se construirían. Este hecho es el eje fundamental de la ideología de la dictadura, de mirar la vivienda como un negocio y no como un derecho como lo venían haciendo los gobiernos anteriores, y como lo creían y exigían los pobladores, lamentablemente, las exigencias de los pobladores no se podían manifestar puesto que bajo una dictadura las expresiones vertidas que estén en contra del pensamiento ideológico al mando eran seriamente reprimidas.

Esta nueva visión muestra el total abandono de alguna responsabilidad estatal, ya que este se desligó totalmente de regular mediante las políticas públicas, donde la incidencia respecto a las decisiones estatales las toma el sector privado, velando por sus propios intereses, incluso por sobre los derechos de las personas.

“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.” (Rivera, 2012)

Es así como comenzó la segregación urbana, en donde las personas con menores ingresos fueron trasladados a la periferia, lugar que no contaba con las condiciones de habitabilidad óptimas para el desarrollo integral de sus habitantes, ya que, al intentar ganar el máximo posible, las viviendas contaban con las condiciones mínimas en cuanto a metraje, materialidad y de los servicios disponibles. Es decir, cumplían con todos los rasgos segregatorios, puesto que el Estado no tenía un control en el desarrollo de la ciudad no podía velar por el desarrollo integrado de la sociedad.

“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.” (Rivera,2012) Esta visión se fue consolidando con el correr de los años en donde las instituciones privadas buscaban construir en el menor tiempo posible y con el menor costo de producción. Los subsidios a

la demanda, es decir, como se menciona anteriormente, el Estado deja de lado la producción o participación directa en la entrega de viviendas, y les entrega el dinero a las personas -subsidio- para que estas se dirijan al mercado a satisfacer su necesidad. Se tradujo en la práctica en la conformación de comunas que fueron recibiendo a estos habitantes con estos proyectos de vivienda social, en donde se carecía de servicios y de áreas verdes donde las personas pudiesen tener tiempo de esparcimiento. La política buscó la erradicación de los campamentos en el sector oriente de la capital, o más bien, de todos los asentamientos irregulares que estaban en la zona más central de la región Metropolitana, desplazándolos a la periferia.

Es así como se brindaron las soluciones habitacionales a los pobladores de las diferentes tomas de la región. Esta percepción iba en conjunto con la llamada erradicación de la pobreza, pero lo que realmente provocó, fue la segregación de los grupos sociales, o sea, los pobres con los pobres y los ricos con los ricos. Conjuntos espaciales que hasta el día de hoy perduran, la homogenización de la población.

Es en 1985, donde se hace una modificación a la política habitacional impuesta por la dictadura, fue muy exitosa en términos de implementar el modelo neo liberar en Chile, donde el mercado tenía plena injerencia en la realización de viviendas, en la privatización de las empresas estatales, una total liberación de los precios y el accionar del mercado, es decir, el cambio de la política se había realizado en los cimientos, borrando todo rastro de política impuesta por los anteriores gobiernos. Es en este contexto en donde dictadura modifica la Política Nacional de Desarrollo Urbano, según lo expuesto por el MINVU:

- “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 con el crecimiento demográfico.” (MINVU, 2006)

Esto fue una total sorpresa, puesto que se tenía una visión totalmente opuesta a lo expresado desde el comienzo por la dictadura, al estar tan inmersa la modificación de la política que se realizó al principio, y de los resultados que tuvieron con dicha política, donde,

por ejemplo, la expansión de la ciudad se había realizado a la periferia con los sectores más pobres de la sociedad, las tomas de terreno estaban prácticamente extintas. Este cambio sólo venía a reforzar la producción de viviendas masivas, y como lo expresa Rivera: “Lejos de una casualidad, en esos años el MINVU, el empresario Modesto Collados, fue también un representante de los intereses de la CCHC, organización que desde sus orígenes se ha perfilado como un grupo de presión”¹⁴ (Rivera, 2012). Con los intereses de la CCHC resguardados por el jefe de la cartera, y con la influencia que este sector tenía, - y tiene hasta el día de hoy en la temática de vivienda- todas las acciones tomadas por el control estatal serían guiadas para velar por los intereses de la industria inmobiliaria, y, como se denota anteriormente, el sistema ya había cambiado hasta los cimientos, teniendo a un Estado netamente subsidiario, en el cual se fomentaba el endeudamiento, además, se toma en consideración que el marco normativo impuesto, definía los estándares mínimos de construcción, con lo que las constructoras podían sacar el mayor rédito respecto a su inversión inicial. Cabe destacar que esta política genera los cimientos para la política habitacional en el retorno a la democracia.

En el retorno a la democracia fue el presidente Aylwin, quien tuvo que asumir el gran déficit habitacional, -que ascendía a los 800.000- teniendo en consideración las viviendas con una mala habitabilidad; sin embargo, esta visión neoliberal generó un auge económico en torno a convertir a Chile en un país exportador, teniendo como eje central el cobre, lo que generó que el producto interno bruto del país aumentara, para así dar respuestas a las demandas habitacional.

Arrastrado este gran déficit, el presidente propone la construcción de viviendas. Asunto que la dictadura había desatado con la construcción masiva de viviendas sociales, que iban dirigidas específicamente a pobladores en situación de marginalidad. Además, el presidente retoma políticas antiguas, como el hecho de fomentar la mejora de los barrios, en contra a la dictadura que tan sólo se enfocó en la creación de nuevas viviendas; todo esto con una visión más holística de una participación en conjunto con los diferentes actores, como las ONGS y las diferentes organizaciones sociales relegadas.

¹⁴ Son aquellos grupos que no buscan el poder, pero si influir en las decisiones.

Se modificaron los lineamientos estratégicos de la política. Sólo hubo un cambio de los objetivos estratégicos, no de la política, lo que era realmente seguir con los preceptos impuestos en la dictadura, pero adecuándolos a la actualidad y a la realidad social, dándole una pequeña oportunidad a la política, con la justificación de que se buscaba hacer partícipe a las personas de este auge económico que vivía el país, permitiendo nivelar algo la profunda desigualdad que se había generado en los años anteriores.

Realmente no se vislumbraron grandes cambios en la política habitacional en Chile, más que una mayor participación en una ley que ya estaba impuesta, es bajo este contexto que asume Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien en la política de vivienda expone los siguientes lineamientos: “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). Es decir, lo que buscaba era profundizar lo expuesto por el presidente Patricio Aylwin, en donde se fomenta este Estado subsidiario, el que era el modelo impuesto en dictadura. Para Sungrayes, 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 el programa de leasing habitacional y el Programa de Movilidad Habitacional.” (Sungrayes, 2005)

Ya con dos presidentes post dictadura, -en donde se suponía que se generara una estabilidad para realizar los lineamientos y políticas bajo su propia visión- sólo siguen consolidando el antiguo modelo heredado, pese a que ya no se realizaba bajo los mismos contextos, puesto que se fomenta la participación de la ciudadanía, -participación imposible en tiempos de dictadura- la esencia de la política seguía tal cual.

En el año 1997, estalló la crisis institucional en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Si bien en Chile el déficit habitacional tendía a la baja con la gran producción de viviendas que se estaban realizando, y, de hecho, el año anterior a los acontecimientos se alcanzó el punto más alto de producción, la falta de comunicación entre el Ministerio y el SERVIU, provocó un desajuste a nivel operacional. Aunque realmente eso fuese lo de menos, ya que, lo más preocupante fue que “sale a la luz” y a la opinión pública, la mala calidad de las construcciones. Esto fue debido a que nunca se hizo un cambio en la legislación, y se continuaba construyendo bajo los estándares que se habían establecido años atrás, estándares que estaban muy lejos de ser aceptables, puesto que estaban plenamente enfocados en abaratar los costos de producción.

Fue así como en pleno invierno, un frente de mal tiempo azotó la Región Metropolitana, provocando que las viviendas se inundaran, llevando al nacimiento de las denominadas “Casas Nylon” o “Casas Copeva”, puesto que este era el material con el que las personas tenían que cubrir sus viviendas para que el agua no se filtrara.

Con aquella producción masiva no se pensó en reales soluciones, ya que no estaban cumpliendo siquiera con la definición mínima de vivienda, que sería el resguardo de la intemperie.

Agregando el factor de un aumento explosivo en valor del suelo, produjo que el sector privado no viese como una buena idea invertir en la situación que golpeaba a la región Metropolitana, ya que no sería igual de lucrativo como en años anteriores.



Fuente: Gamba.cl, 2013

Esta coyuntura se suscita a finales del periodo electoral del presidente Frei, en donde para salir de la adversa situación, según Sugranyes: “el MINVU enmendara el adverso panorama con soluciones “cosméticas” de escaso impacto en la solución del problema habitacional en términos cualitativos” (Sugranyes, 2005).

Cuando asume Ricardo Lagos (2000 – 2006), se puede ver un esbozo en el cambio de la política habitacional, redireccionándola hacia un país más comprometido con la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, para que así, esta pueda obtener una mayor igualdad y un desarrollo más equitativo que en los gobiernos anteriores no se pudo generar. El Presidente Lagos en pos de avanzar en este aspecto declaró.

“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)

Con esta declaración es posible observar la visión de una sociedad más equitativa. El reconocer que existió una segregación de grupos sociales, y que es necesario trabajar para lograr una mayor equidad de los diferentes estratos sociales.

Estrictamente, en la problemática habitacional, no hubo cambios sustanciales en su desarrollo, para combatir esa desigualdad latente se apuntó hacia el sector más vulnerable de la sociedad, pero con la misma visión liberal que la acción de privados iba a fortalecer la economía, en consecuencia, los subsidios otorgados iban a generar más inversión privada.

Aún así, era una nueva visión de gobierno, lo que llevó a insertar modificaciones en la política, puesto que esta política se encontraba en una etapa de diseño, fue necesario realizar un diagnóstico a la política anterior para identificar falencias, es necesario recordar que poco antes de dejar el poder el presidente Frei, hubo una crisis institucional, es así como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo identifica como:

“-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.” (MINVU, 2004)

Como lo menciona Rivera, para poder solventar estas falencias: “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.” (Rivera, 2012) Este último punto es importante, ya que toma nuevamente la incidencia en el desarrollo de la política de vivienda por parte del Estado.

Para Sugranyes, la mayor innovación se logra ver con la realización del:

“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, fue un proyecto que iba dirigido a pobladores que no tenían recursos para complementar con algún crédito hipotecario el sueño de la casa propia. Esto iba ligado a la organización propia y la de barrio, puesto que tiene un fuerte impulso en la ampliación de la vivienda, donde se entregaba una vivienda con un mínimo de 25 metros cuadrados, la que debía tener espacios para ampliarse con un metraje mínimo de 50 metros cuadrados. Esto estaba pensado para la vida en barrio, donde se podría acceder a distintos servicios y áreas verdes. Es decir, marca un hecho trascendental en lo que se venía realizando al otorgar una vivienda con un metraje del mínimo establecido por la Ley, pero con la gran salvedad de la posibilidad de ampliarse y mejorar aún más sus condiciones cuando estos tuvieran la capacidad. Se entrega estabilidad para que el individuo pueda desarrollarse, además, estas viviendas debían cumplir con los mejores estándares calidad de vivienda, para no repetir los errores pasados.

Es bajo este contexto que nacen las EGIS, organismos que brindan la asesoría para poder entregar la solución habitacional a las personas, puesto que las postulaciones son de carácter colectivo y el encargado de buscar la solución son estos organismos, quienes elaboran proyectos para la obtención de los beneficios.

“Esto implica 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.” (Rivera, 2012).

Aquí se logra dimensionar la importancia en la participación en la política habitacional por parte de las EGIS, además otro factor interesante y en post de un correcto desarrollo de política, es la visión local que se genera, puesto que Chile es un país con una diversidad climática en donde una solución habitacional no aplica a todas las zonas geográficas.

En la cual se evita monopolizar las propuestas de soluciones habitacionales, creando un proyecto destinado a cada zona fomentando la participación de diferentes actores como lo son universidades, municipios, el mismo gobierno, para así generar la solución más acorde. En base a este cambio, permitir la participación de diferentes actores fomenta a “potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora” (Sugranyes, 2005, pág. 55).

A pesar de que la política cambia en muchos aspectos, acercándose mucho más a lo que se espera en una sociedad moderna, la política habitacional no ha recibido cambio alguno en los cimientos, puesto que el Estado sigue viendo a las viviendas como un bien de

consumo. Si bien, con una visión mucho más igualitaria -redistributiva- sigue igual, y fortaleciendo a lo largo de los años la misión subsidiaria del Estado en vez de una participación plena en las soluciones habitacionales.

Si este fuese considerado como un derecho estipulado en la Constitución, permitiría mayor consistencia en la política estatal, ya que, al ser políticas de gobierno y no de Estado, cada gobierno le da un enfoque diferente, pero la política sigue siendo la misma, no hay un interés como Estado de hacerse cargo de la problemática. Y donde incluso “las viviendas sociales se construyen fuera de la mancha urbana de Santiago.” (Rivera, 2012), es decir, la integración lamentablemente no se materializó.

En el año 2010, cuando asume la presidenta Bachelet, se continúa con el discurso implementado por su antecesor, el cual iba en busca de fomentar la integración y la reducción de la desigualdad, teniendo la misma consideración de la visión de barrio, que al parecer tan sólo se pudo obtener al comienzo de los años de la política, recopilándose como “Disminuir considerablemente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población.” (Rivera, 2012) Además, se implementó la visión de ayudar a un grupo que se había tenido olvidado, que eran los sectores medios.

Es así como con el nuevo desarrollo de la política y también con una ciudadanía cada vez más empoderada, se permitió que las viviendas contaran con: “Al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño, (...) disponiendo, en algunas, aislación térmica o paneles solares” (MINVU, 2010, pág. 9). Suponiendo una mejora sustancial en la calidad de vida de las personas, además de aprovechar los avances tecnológicos, es decir, se busca romper la percepción de que si es una vivienda social es algo malo.

Asume el presidente Piñera, con uno de los terremotos más grandes que se han sufrido como país, con lo que tuvo que hacer pie a un nuevo déficit habitacional, generado por el desastre sísmico.

Propone generar un cambio también en los programas que impuso el presidente Lagos, puesto que encontraba ineficiente tener dos programas que cumplieran con la misma labor, como lo era el PVSSD y el FSV, ambos iban dirigidos al mismo grupo -sector más vulnerable- tomando en definitiva el Fondo Solidario de elección de vivienda, el cual recopila las funciones que realizaba el anterior programa de PVSDsD, esto, en el nuevo programa

permitía la dualidad de funciones de postulaciones grupales a través de las EGIS, como la postulación individual. Este está dirigido al sector más vulnerable de la población, y con ello debía darse respuesta a las necesidades, y el que estaba destinado a los sectores medios es el DS N°1, el cual se divide en dos tramos, ambos tramos están estipulados por la capacidad adquisitiva de los postulantes. Es necesario esclarecer que la visión que tiene el presidente es una visión económica liberal, por ende, y por sus convicciones, cree en la menor acción del Estado en la política habitacional. Es así como aumentó la entrega de subsidios y la participación del sector privado en vivienda. Esto se puede reflejar en el diagnóstico y los desafíos que se proponía en su programa presidencial son:

- Proveer la cantidad de suelo necesario
- Mayor eficiencia en el sistema de subsidio
- Perfeccionar en materias sanitarias
- Calidad de las viviendas

En definitiva, lo que nos deja la historia de la política habitacional, es que se unifica posterior a la dictadura, puesto que los distintos gobiernos ya sea de izquierda, derecha o centro, siguen la misma política subsidiaria, y con una intervención Estatal mínima, netamente regulatoria, sin reconocer la vivienda como un derecho inalienable y que el Estado debería tomar mayor participación en la política. También como lección nos deja la eliminación de casi la totalidad de los campamentos, y la disminución del déficit habitacional.

iv. Marco normativo:

- D.F.L. N°458 de 1976 Ley General de Urbanismo y Construcciones
- LEY N°16.391
- D.L. N° 2552, de 1979
- D.S. N°174

Cabe mencionar que Chile ha firmado múltiples tratados internacionales, en donde la vivienda se ve como un derecho el cual el Estado es encargado de velar por el.

V. Desarrollo:

i. Análisis:

A. Política:

Es necesario una recapitulación para generar un análisis. En primera instancia, se debe tener claro la existencia de un problema, el cual se transforma en un problema público, ya que es un problema que afecta a la mayoría de los habitantes de la nación, por ello, el problema toma carácter público, en donde es el Estado el que se tiene que hacer parte de este para generar respuestas satisfactorias a la ciudadanía.

Específicamente, en el presente seminario de título se consideró la problemática social del acceso a una vivienda, la calidad de las respuestas e integración; especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales no tienen capacidad de ahorro, ni poder adquisitivo para solventar esta necesidad. Aquel grupo se encuentra desamparado respecto a dicha problemática. Es decir, lo que se analizará es la solución habitacional que el Estado otorga respecto a las viviendas sociales, entendiendo como problema público el acceso a una vivienda.

Es aquí donde nacen los lineamientos necesarios para dar respuesta a dicha problemática, la que se canaliza mediante la Política Pública. Como se pudo comprender, es la respuesta estatal respecto a un problema público, utilizando recursos para solventar dicha problemática.

En el caso específico de este seminario, la política pública de vivienda utilizada en Chile, y en consiguiente, en la Región Metropolitana, tiene un enfoque *top-down*, en el cual las directrices y el marco de acción en el que se desarrolla la política, referente a la toma de decisiones de la dicha está ligada por los actores políticos.

La política tiene un carácter redistributivo, puesto que esta política, consiste que por parte del poder Estatal se entreguen criterios dándole ventajas a los beneficiarios, en este caso, una solución habitacional a los sectores más desposeídos de la nación.

Esto se materializa en los diferentes programas de gobierno. Un programa de gobierno es la operativización de la política. La política de vivienda tiene a su vez diferentes programas, como son:

- Subsidio de Integración Social y Territorial, DS19.
- Subsidio habitacional para comprar una vivienda de hasta 2.200 UF DS1
- Subsidio habitacional para comprar una vivienda de hasta 1.400 UF. DS1
- Subsidio habitacional comprar una vivienda de hasta 1.000 UF DS1
- Subsidio para comprar una vivienda construida de hasta 950 UF DS49

El estudio se realizó en base al último subsidio, el DS49, el cual tiene su marco regulatorio en el Decreto 174, el que reglamenta el fondo solidario de vivienda. Realmente no se realizará un análisis en base al programa, sino que a los factores que tiene la política habitacional, analizando el impacto que ha generado en el grupo al que va dirigido este programa, quienes utilizan este beneficio para suplir la necesidad de vivienda.

La política pública de vivienda en Chile, actualmente ha sido elaborada por los gobiernos post dictadura, puesto que estos gobiernos no han realizado cambios sustantivos en dicha política, por ende, esta no han sufrido modificaciones en los aspectos fundamentales, sino que al contrario, dicha política la han hecho suya, con los diferentes matices que se le puede imponer, ya que, al no ser una política de carácter de Estado, permiten las variaciones de acorde a las ideologías y pensamientos de los gobernantes de turno, “Esta política habitacional refleja, en gran medida, el contenido de la política general del país – el modelo que está dentro de un capitalismo subdesarrollado, en su etapa llamada neoliberalismo.” (Martínez, 2002).

Es decir, para comenzar el análisis de la política se deben tener claros los lineamientos que persisten en la misma, en donde se logra apreciar que la política rectora en la temática de vivienda en la actualidad es la que se desarrolló en un periodo de nuestra historia donde la participación de la ciudadanía no tenía mucha relevancia, de hecho, ningún organismo lo tenía, debido a que las decisiones no se consultaban, visión lógica de un gobierno de facto.

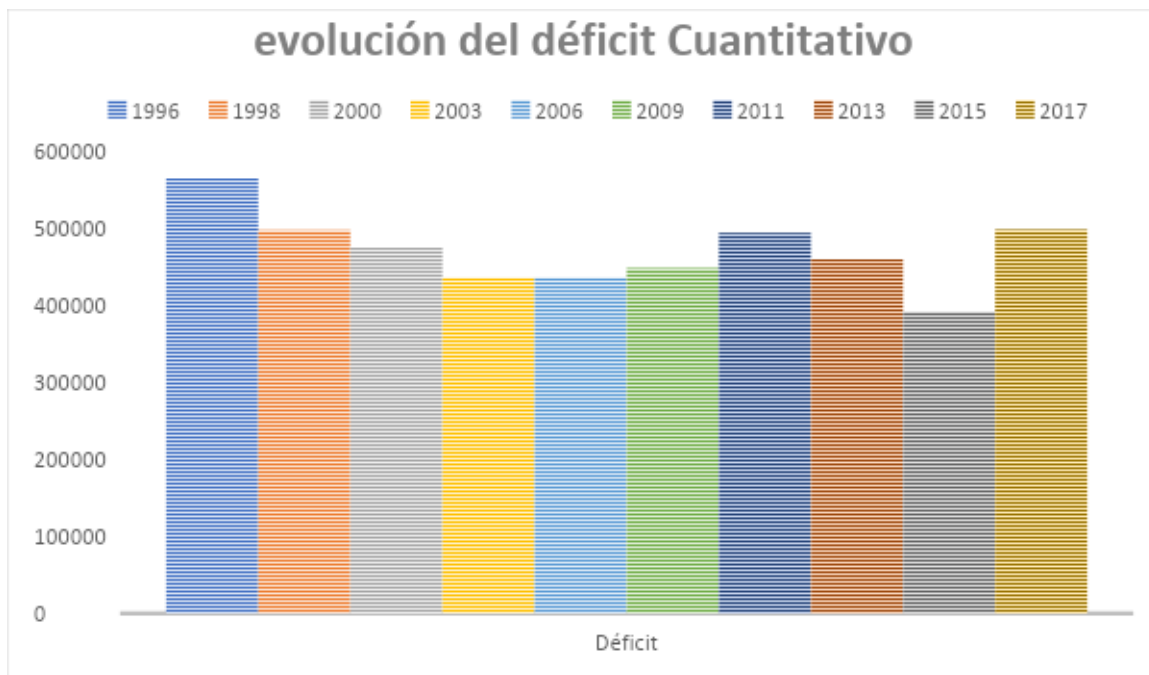
Es por ello que la ciudadanía tiene cierto resquemor, puesto que nunca fueron consultados, se sienten excluidos de la política y del sistema, es por eso que los posteriores gobiernos han buscado subsanar, llamando a una participación en conjunto, donde los diversos actores puedan confluír en un dialogo abierto, intentando volver a lo que el sistema político propone, en donde las demandas de las ciudadanías son llevadas al Estado, para que este

puede generar los bienes y servicios con la oportunidad necesaria para la satisfacción de las demandas.

B. Déficit cuantitativo:

Existen cuatro factores para realizar el análisis. El primer factor en análisis será el déficit habitacional.

La primera inmersión de este concepto se logra el año 1952 puesto que en el Censo realizado ese mismo año, se pudo evidenciar la problemática del déficit habitacional, debido a que en la Región Metropolitana la población que ascendía a 1.500.000 de habitantes y medio millón de ellos tenían un déficit habitacional, lo que correspondía a un 33,3%. El déficit fue evolucionando con las diferentes políticas de vivienda que han puesto el enfoque en la reducción del mismo a lo largo de los años. Se tomarán los datos otorgados por la encuesta CASEN, la cual evalúa los periodos que van desde el año 1996 al 2017.

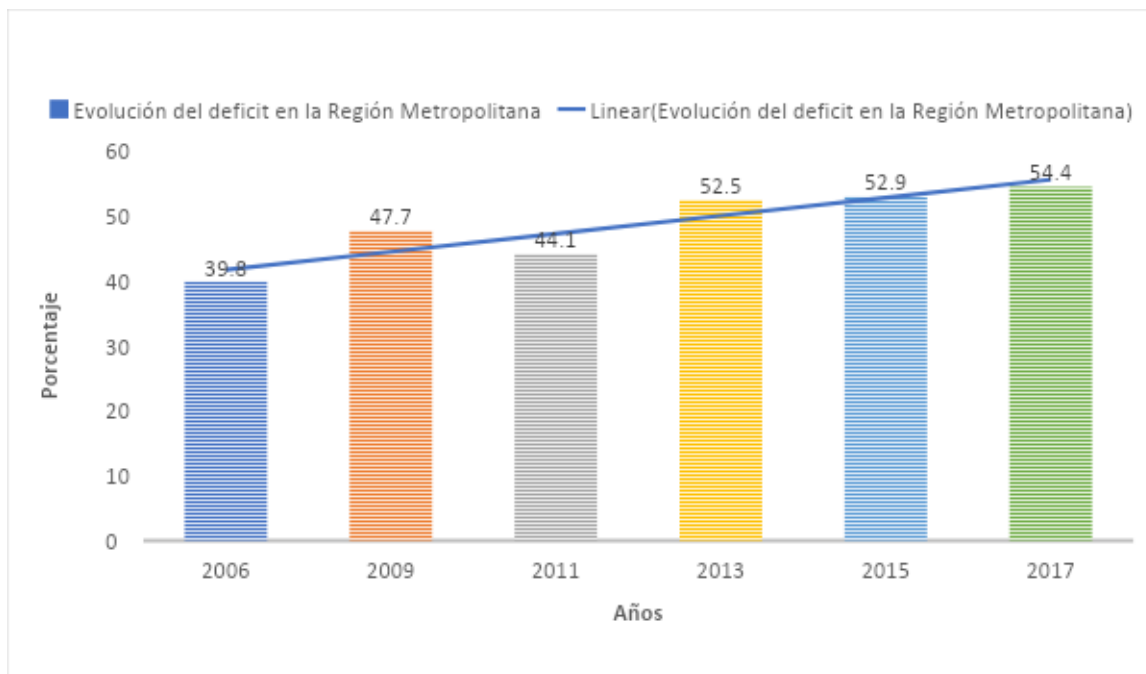


Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de la encuesta Casen ,2017

Se comenzará a analizar la política habitacional chilena, respecto al punto más destacable a nivel internacional, puesto que es innegable la disminución del déficit por largos periodos de tiempo, de hecho, la política habitacional tuvo diez años de un descenso que parecía imparable, el que auspiciaba el gran éxito de la política, ligada a la entrega de subsidios.

Sin embargo, fue hasta el periodo 2010-2011, ya que se tuvo un fuerte aumento en los requerimientos habitacionales debido a la catástrofe natural, el terremoto ocurrido el 27 de febrero. Este tipo de problemas siempre han estado ligados a nuestro país, y es ahí donde el Estado debe tener un plan de acción respecto al desarrollo de la política de vivienda, de forma que se puedan otorgar respuestas rápidas y que den paso a combatir la contingencia. Posteriormente hubo una disminución sostenida en el tiempo hasta llegar al año 2015, en donde se muestra el nivel más bajo de requerimientos habitacionales. Se pensó que se había regresado a la normalidad, volviendo a encauzar la política, pero sorpresivamente el año 2017 el déficit aumentó a niveles tan altos como los que se pudieron ver en 1998. Pese a todo el desarrollo de la política, y al nivel de la disminución del déficit, es posible ver que hubo un avance a lo largos de los años. Tan solo queda observar el periodo correspondiente al 2018-2019, para ver el alcance de la política y la nueva visión que el gobierno ha impulsado.

Para mejorar las mediciones presentadas se ha puesto en el desarrollo de procesos que lleven a una mejor evaluación y ejecución de los programas habitacionales, también generando un ajuste correspondiente a los montos de los subsidios otorgados, ya que tienen que ir acorde a la evolución en el tiempo. Además de incentivar a las familias a uno de los pilares fundamentales de la obtención de viviendas, que es el ahorro propio, el cual el Estado lo toma como el compromiso que tienen las familias. En el caso de los sectores más vulnerables, tan solo contando con ese ahorro pueden hacerse de una vivienda sin el perjuicio de someterse a un crédito que por sus condiciones de vulnerabilidad no pudieran obtener. Para la presente investigación se nos hace de relevancia conocer el déficit habitacional perteneciente a la Región Metropolitana, para posteriormente ahondar en los quintiles I y II.



Fuente: Elaboración propia con los datos otorgados por la encuesta Casen, 2017

Del gráfico es posible desprender que realmente la política de vivienda no ha sido tan exitosa en disminuir el déficit habitacional, por lo menos en la Región Metropolitana, ya que existe una tendencia de ir en aumento el déficit habitacional. Los números positivos que se han alcanzado respecto a la disminución del déficit no tienen ligazón con la realidad expuesta en la región Metropolitana. De hecho, hoy en día es la Región con más requerimientos habitacionales a nivel nacional, alcanzando el número de 270.641.

Es posible continuar desentrañando este número, teniendo el contexto general de las comunas de la Región Metropolitana y el número de requerimientos que estas poseen. La mayor cantidad de requerimientos se logran apreciar en el llamado Gran Santiago, puesto que comunas como Melipilla, Talagante, Isla de Maipo, y entre otras, el número de requerimientos no toman un nivel relevante. En la siguiente imagen se puede ratificar esta realidad.

Las 10 comunas con mayor déficit habitacional de la RM

En unidades (casas y departamentos)



Fuente: La tercera, 2019

El déficit habitacional sigue latente, es más, a lo largo de los años se puede ver la explosión y el aumento del déficit habitacional -adjunta en los anexos N°1- los datos permiten apreciar que en la comuna de Santiago, el efecto de la disminución del déficit habitacional no se ha podido apreciar, sino todo lo contrario; los requerimientos han ido en aumento y comunas que en el año 1992 no tenían más de 10.000 requerimientos, 10 años después si lo poseen, y por otra parte, los que ya tenían ese déficit no ha disminuido, sino que se ha mantenido a lo largo de los años.

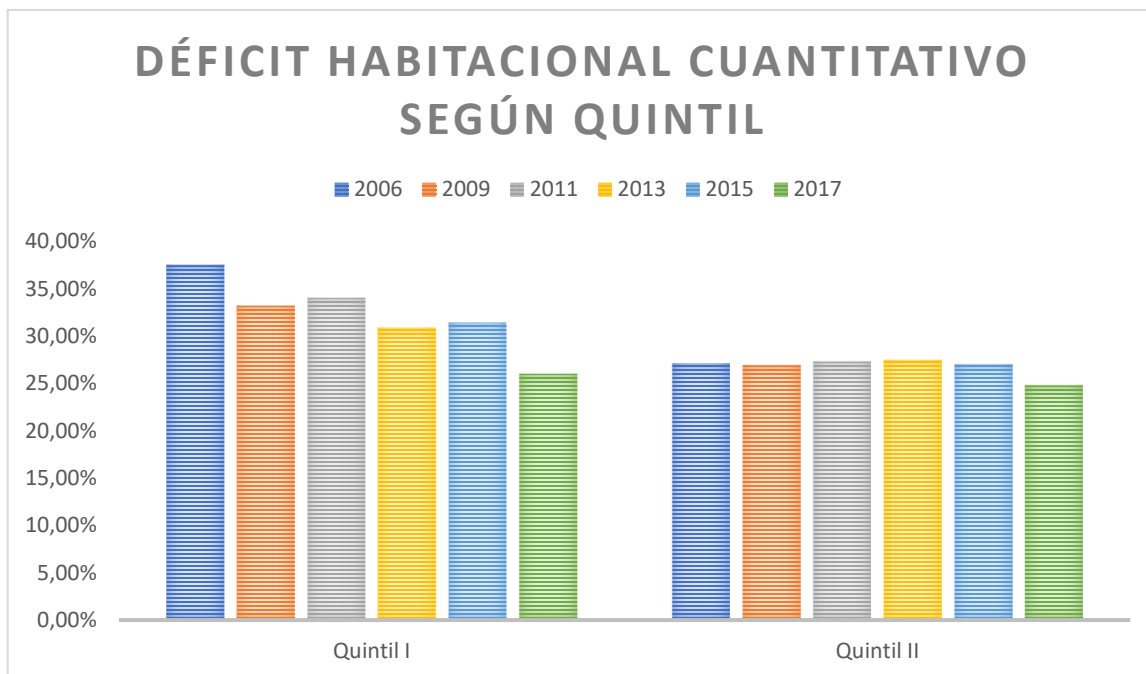
El explosivo aumento en las comunas que están más alejadas del centro de la capital, una explicación respecto al aumento de los requerimientos es el movimiento de población que se realizó a las afueras de los límites anteriormente de connotación urbana, la gran expansión que se realizó a lo largo de los años produjo un aumento explosivo de población urbana en las afueras de la capital, lo que produjo que esa nueva masa de pobladores fuera creciendo consigo sus requerimientos de vivienda. Puesto que la gente que mudaron a las periferias capitalinas, eran en su mayoría habitantes que obtuvieron sus soluciones habitacionales mediante el subsidio en época de dictadura, donde las condiciones de las viviendas no eran las óptimas, por lo que la vivienda no se transformó en ente de ayuda, sino que arraigo aún más la problemática, pero teniéndola alejada del centro capitalino, esto

genero a su vez que las personas no pudieran tener la capacidad de obtener movilidad social.

Por lo que a continuación, se analizará el déficit habitacional según los quintiles de ingreso, donde los primeros dos quintiles son el foco del estudio. Recordemos que el quintil uno y dos son los más vulnerables, quienes no pueden acceder a una vivienda por su nula capacidad de obtención de algún crédito hipotecario o la capacidad de ahorro, y es ahí donde está enfocada la investigación, es la respuesta otorgada por el Estado, en cuán satisfactoria es, tan sólo analizándola desde una perspectiva cuantitativa, la que puede llegar a dar respuesta al déficit en el número de viviendas que este grupo presenta, recalcando que ellos, al no tener la capacidad económica para hacerse con el bien de consumo como se cataloga a la vivienda, es el Estado el encargado de proveer lo que el sector privado no logra otorgar para los sectores más vulnerables, -lo mismo que pasa con la educación- de todas maneras, la política habitacional está bajo el precepto de la entrega de subsidios, como vimos acorde al DS N°49, en donde la participación estatal no es el eje precursor de otorgar una respuesta. Esto es posible apreciar con el testimonio que se pudo obtener de una beneficiaria del subsidio, quien expresa: -revisar anexo n°2-,

“La verdad, el Estado no se hizo cargo de nuestro problema..., o sea, sí te orientan y te dan toda la información y todo, pero una vez que te pasan la plata, depende de cada uno no más.” (Familia Toledo, 2019)

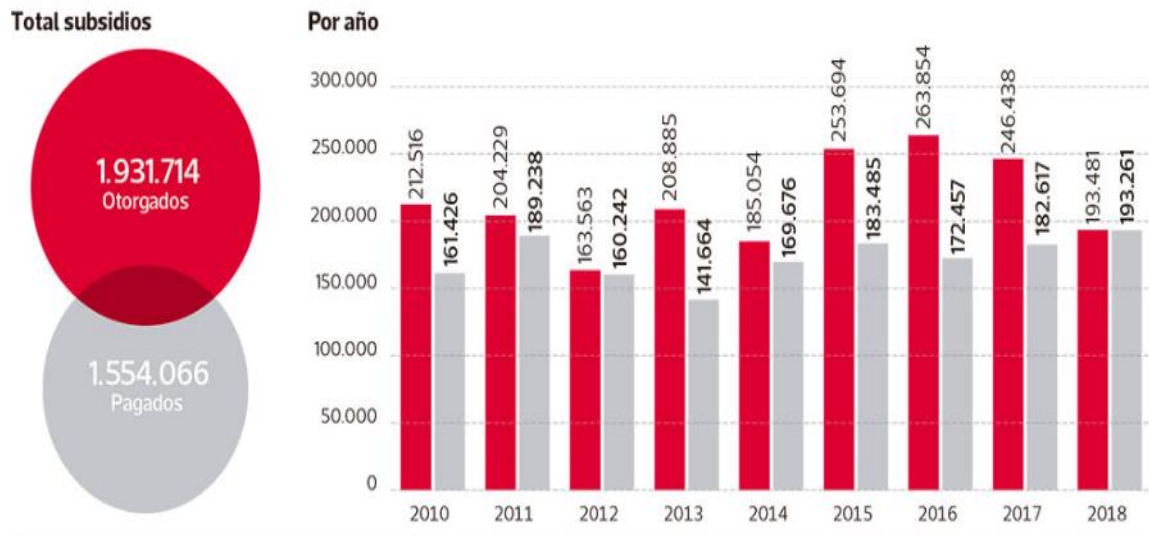
Aquí se puede apreciar la percepción de una beneficiaria quien no sintió que el Estado se integrara en el otorgamiento de la solución que ellos recibieron, lo que no está tan alejado de la realidad, puesto que la visión Estatal no es considerar la vivienda como un derecho inalienable, por lo que sólo hace la entrega del recurso económico a través de los subsidios y son los interesados quienes tienen que buscar la respuesta en el mercado inmobiliario, tal como fue propuesto en dictadura. Es por ello que se hace necesario realizar el análisis en el aspecto cuantitativo, el cual podemos apreciar a continuación, gracias al desarrollo de la encuesta Casen 2017.



Fuente: Elaboración propia, con base a los datos recopilados de la encuesta Casen, 2017

Como se mencionó anteriormente, los quintiles con mayor déficit en su situación habitacional a lo largo de los años son el quintil I y II, puesto que por sí solos no pueden solventar sus requerimientos de vivienda. No obstante, es posible apreciar que la respuesta Estatal ha sido eficaz en cuanto a la entrega de subsidios para la disminución del déficit. Si bien siguen el grupo con la mayor cantidad de requerimientos, se puede apreciar el número de porcentaje de los requerimientos tuvo un descenso cercano a 4 puntos porcentuales como promedio entre ambos quintiles, en consecuencia, se puede verificar la disminución del déficit de viviendas en el sector más vulnerable de la sociedad, el cual expresa el gran desarrollo en términos cuantitativos del desarrollo de la política. De todas maneras, esta baja en los requerimientos habitacionales, se analizarán si es que tienen una directa relación con la entrega de subsidios entregados, puesto que es el mecanismo que el Estado ha diseñado para entregar respuestas a la problemática, a continuación, se analizará la entrega de los subsidios. Haciendo la diferenciación entre los entregados y los pagados.

Entrega de subsidios



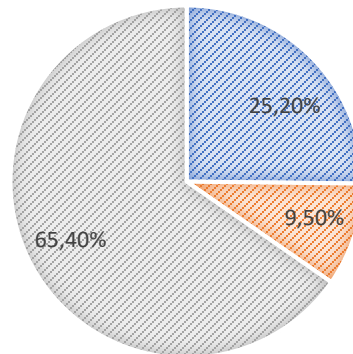
Fuente: La tercera, 2019

A lo largo de los años es posible denotar, que la entrega de subsidios posee una problemática arraigada, puesto que el Estado, al no tener un rol activo -como se pudo apreciar en el relato de una beneficiaria del subsidio- no es la entrega de la solución a la problemática, de hecho las personas que no realizan sus postulaciones por medio de una EGIS quedan supeditados a lo que dicta el mercado, quienes muchas veces no quieren recibir dineros subsidiados, debido a que los fondos no son liberados de forma inmediata, ya que se tiene que realizar una comprobación de la correcta utilización del mismo; es por eso que hay gran cantidad de subsidios que lamentablemente se pierden, aunque el MINVU tenga planes de acción al respecto, como lo es, por ejemplo, un tiempo de espera automático posterior al año para utilizar el subsidio, el cual son de 6 meses, prorrogables. Se espera que se mantenga la eficiencia de último año, donde el contraste de entregados o pagados es casi del 100%.

En el caso de los subsidios habitacionales correspondientes a los sectores más vulnerables han tenido una disminución, por ejemplo, en el año 2010 se entregaron 366.662 y para el año 2018, tan sólo se entregó la suma de 327.458, este número también está ligado a la disminución del déficit. Esto se puede comprobar con el porcentaje en los quintiles de menores ingresos que son dueños de sus casas, que en promedio, entre ambos llega al 61.4%, lo que permite confirmar el rol estatal de entregar soluciones habitacionales para los beneficiarios. Sin embargo, como muestra el siguiente gráfico, la cantidad viviendas compradas en su mayoría son sin aporte estatal a nivel nacional.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO EN LA COMPRA DE VIVIENDA

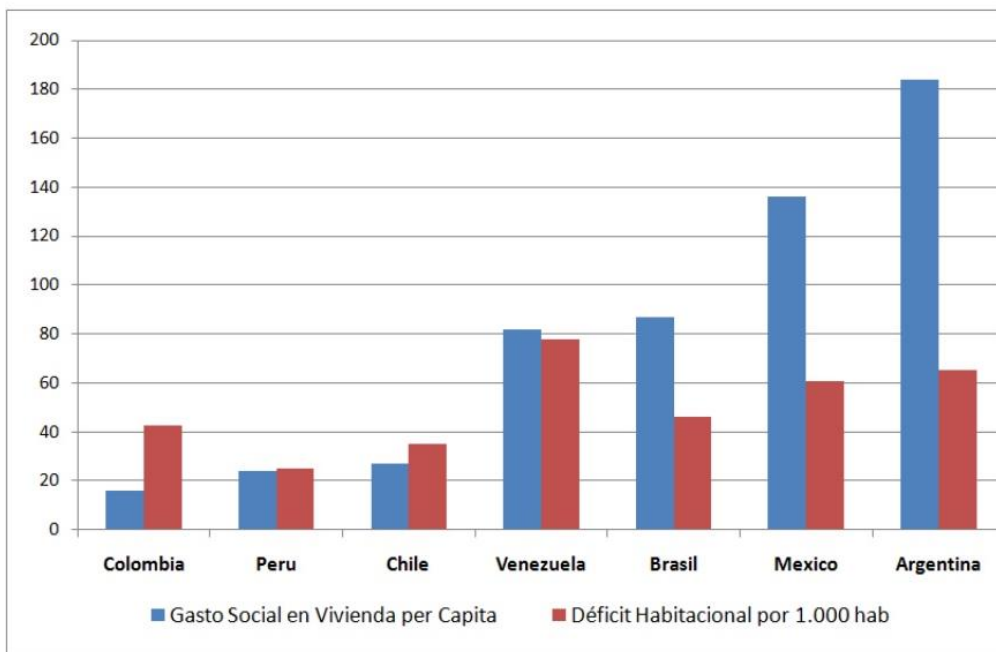
■ Viviendas Con Subsidio ■ Viviendas Con Subsidio y Crédito ■ Vivienda Sin Subsidio



Fuente: Elaboración propia, basado en los datos reflejados en la encuesta Casen, 2017

Se puede desprender del gráfico que, si bien la entrega de subsidios no tiene la participación mayoritaria en la economía inmobiliaria, es posible evidenciar que la población beneficiaria de los estratos económicos más bajos representan un 25%, número no menor en la obtención de la vivienda, pero que se encuentra alejado del 65%, evidenciando que el fuerte en la obtención de vivienda, es en base a un recurso económico, el que deja en evidencia la mentalidad de un bien de consumo, puesto que quienes no clasifican en los estratos más vulnerables, están supeditados a la obtención de un crédito hipotecario, el cual cada vez es más difícil de conseguir, logrando que la vivienda se convierta en un bien inalcanzable. De todas formas, es posible analizar los recursos que se invierten en la disminución del déficit, el cual es la inversión que se ha generado respecto a los requerimientos de la población, el que es posible comparar con los países latinoamericanos.

Gasto Público en Vivienda vs Déficit Habitacional



Fuente: CEPAL, 2016.

En Chile la inversión que se realiza en vivienda, está por debajo de los requerimientos de estas mismas, sin embargo, su diferencia no es sustancial. No es casualidad que sea de aquella forma, puesto que los tres países con menor inversión son países que han optado por un modelo en el cual el sector privado es responsable de generar las respuestas a las demandas. Tal como lo es en el caso de Colombia y Perú, estos países comparten estos lineamientos.

De todas formas, la inversión que el Estado realizó con base en el presupuesto ejecutado del 2018 fue de 32.462.010 -en miles de pesos-. Dato recolectado por el informe presupuestario de la Dipres¹⁵.

En definitiva, el factor del déficit cuantitativo es el punto más admirado de la política habitacional, como fue posible apreciar con justa razón, puesto que la disminución del déficit es evidente a nivel nacional, pero si se enfoca específicamente en la región Metropolitana no se ve de tal manera, sin embargo no logra opacar lo que se ha realizado a nivel país, ni mucho menos en disminuir el déficit en el sector más vulnerable de la sociedad, de todas

¹⁵ Evaluación de impacto. Programas fondo solidario de vivienda I y II del MINVU.

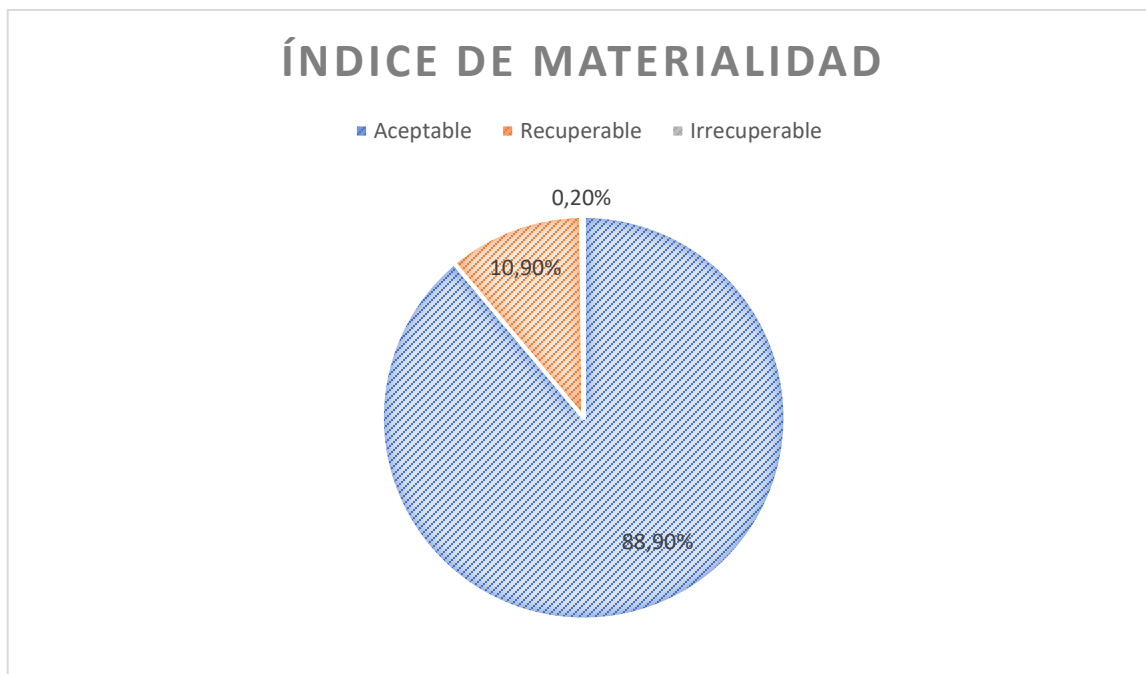
formas como se pudo apreciar, la cantidad de población más vulnerable respecto a la obtención de una vivienda por medio de los subsidios, tan solo corresponde a un 25%. Si bien, aún la gente no logra obtener la mejor visión respecto al apoyo estatal, es un hecho que otorga oportunidades que en otras circunstancias no las lograrían, y podría ser un tanto utópico el pensamiento de esperar que el déficit cuantitativo sea igual a cero, ya que siempre existirá un déficit habitacional. Bajo nuestro precepto es relevante que la repuesta estatal a dicha problemática sea efectiva, y que logre la disminución del déficit, y que se pueda mantener a través de los años.

C. Déficit cualitativo:

El déficit cualitativo es el segundo factor por analizar, el cual posee diferentes aristas, una de ellas es la habitabilidad. Esta arista permite lograr medir la calidad de la vivienda y los estándares mínimos para el desarrollo de las personas, puesto que una vivienda debe ofrecer un espacio adecuado, y a su vez, el hacinamiento se expresa mediante a la aglomeración de personas en un espacio que no es el adecuado para el desarrollo óptimo de la vida, este punto tiene cierto grado de concordancia con los allegados. Además, la vivienda debe protegerlos de la intemperie, esto se puede medir con los materiales que prevalecen en la vivienda a través del saneamiento referente a las condiciones de salubridad que posee la vivienda.

Este factor toma vital relevancia, ya que logra opacar la disminución del déficit cualitativo, de hecho, como se mencionó anteriormente, variados son los casos en los cuales las viviendas no cumplían con el requisito mínimo de la protección del medio ambiente, en donde muchas casas tenían filtraciones, humedad, entre otros, lo que podría traer un perjuicio en la salud de los beneficiarios.

Es aquí donde se puede generar un vínculo con el anterior factor, puesto que aquí es posible analizar a qué precio se ha disminuido el déficit cuantitativo. Debido a que la problemática habitacional tiene un carácter global, no es suficiente con tan sólo realizar el análisis en términos cuantitativos, es por eso que se hace imperante generar la pregunta ¿cuál ha sido la calidad de entrega de estas viviendas?, ya que el factor mencionado con anterioridad -déficit habitacional cuantitativo- se redujo a lo largo de los años, pero cantidad no es igual a calidad. Es por ello que se analizará el índice de materialidad de la vivienda, el cual es posible ver en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta Casen, 2017

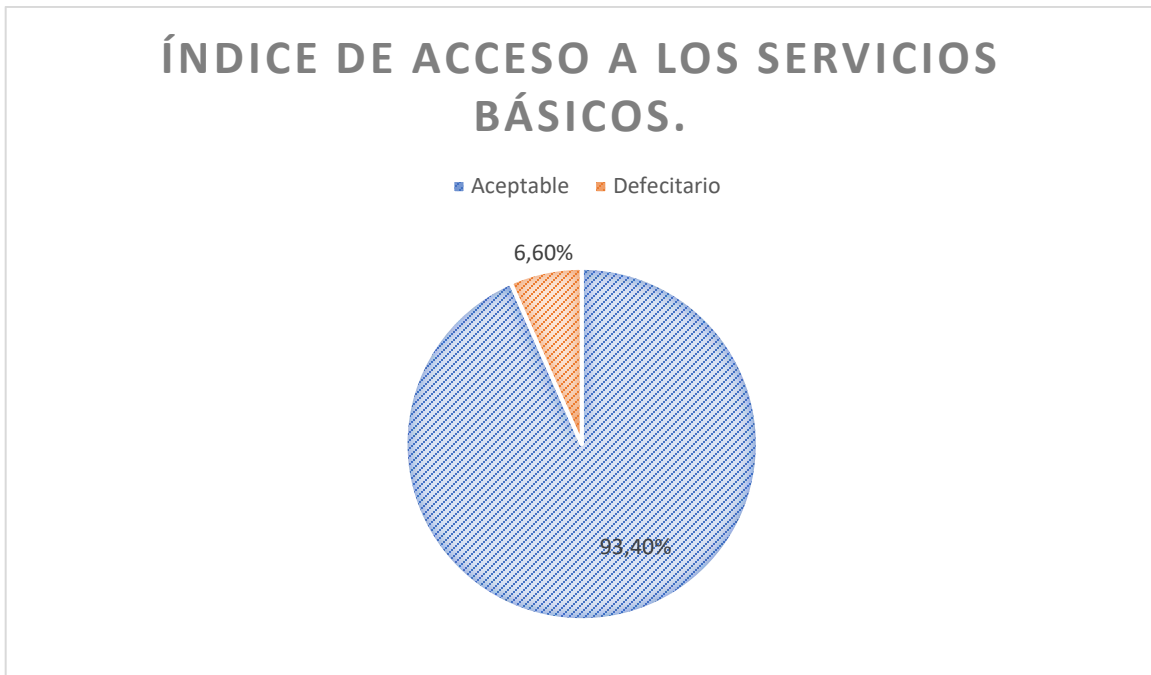
Este gráfico muestra dentro de su generalidad que la materialidad de los hogares se encuentra bastante bien, puesto que casi un 90 por ciento cumple con condiciones aceptables de vivienda.

Cabe mencionar que la política habitacional generó un estándar mínimo para la construcción de viviendas, es decir, en términos de medición no se logra captar lo esperado de una vivienda, aunque los materiales de construcción fuesen de carácter sólido, es decir, por ello el índice de materialidad es tan bueno, puesto que se intentó eliminar todos los asentamientos irregulares y viviendas con carácter de rancho, acción que fue tomada en la dictadura. Como por ejemplo, la situación en la que el Estado propuso la participación municipal en post de la erradicación de estas viviendas, para así cumplir con los estándares de habitabilidad.

De todas formas, si se compara a lo largo de los años, se tiene que en 1992 se alcanzaba cerca de un 30% de viviendas con algún tipo de déficit, y aquello contrastándolo con las cifras actuales es un cambio rotundo y un gran éxito en la política, pero si la comparación se realiza con el último resultado del Censo, en el año 2002, en términos de materialidad fue cercano al 10.04%, lo que muestra un leve aumento en este tipo particular de requerimiento de las viviendas. También se puede observar que en la conservación de las viviendas se ha tenido una mayor incidencia,

puesto que logra aumentar el porcentaje, ya que en la Región Metropolitana alcanza en 26.3 % el Estado deficitario de conservación de la vivienda.

Como ya se ha dicho, la política habitacional comenzó con las regulaciones sanitarias, es por ello que se presenta el siguiente gráfico, para analizar este aspecto, que estaba desde un comienzo en el planteamiento de la política.



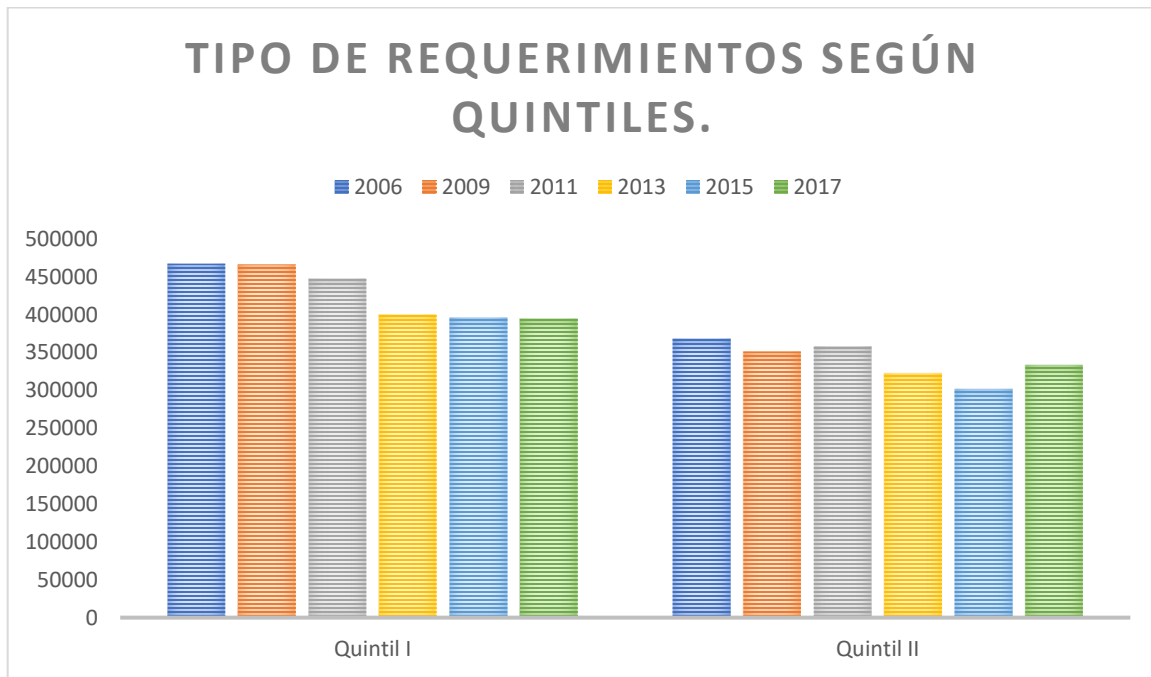
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta Casen 2017

Se tiene por sobre un 90% de viviendas saneadas, alcanzando un número de viviendas por sobre de los cinco millones, dejando una muy buena impresión, puesto que el acceso a los servicios básicos es lo mínimo que una vivienda debiese tener.

En Chile, aun cuando se vivían dificultades sobre la política habitacional, fue el mismo municipio que también se hizo parte en el acceso de los servicios básicos -década del 80- con una entrega de soluciones habitacionales no enfocada en la calidad, ni con los mayores estándares, pero sí cumplían con la entrega de los servicios básicos, puesto que este marco regulatorio ya existía desde el comienzo de la problemática habitacional y se ha mantenido a lo largo de los años y es allí en donde se presenta la mayor robustez, por lo menos en la Región Metropolitana.

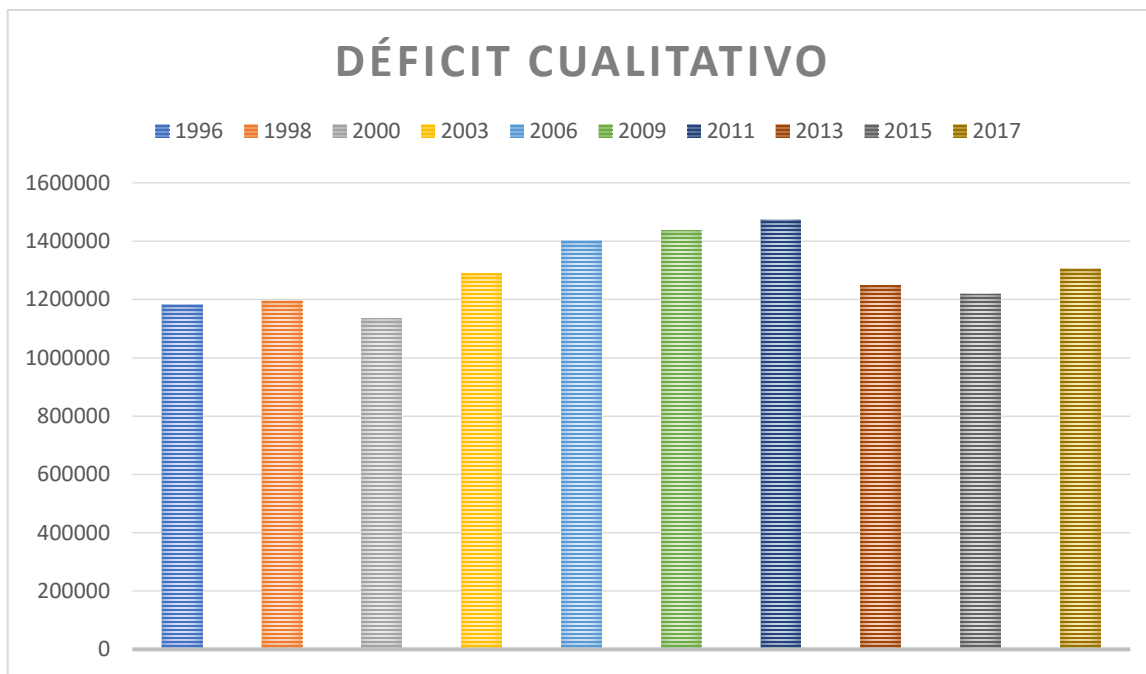
Con estos dos índices a nivel nacional, se puede analizar la realidad de la Región Metropolitana, en donde, según los datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social, se

obtiene que son 402.764 viviendas con algún tipo de requerimiento –cualquiera de los anteriormente señalados- ahora bien, si se analiza en los sectores más pobres de la sociedad, de acuerdo con su ingreso per cápita, la cifra llega a 181.192. Sin duda los quintiles I y II son los que tienen la mayor problemática, al igual como se vio con el déficit, sumándose en forma importante, el quintil número III, el cual posee 91.587 requerimientos. A nivel país, los siguientes datos componen el periodo desde el año 2006 al 2017:



Como ya se hace constante, los grupos que a lo largo de los años han sufrido de mayor manera, son los ciudadanos con menores ingresos, pero nuevamente el Estado ha logrado dar respuesta a estos grupos en donde es posible denotar una pendiente ligada a la baja en los requerimientos, no así en los quintiles superiores -especialmente el quintil III- que tienden al aumento de los requerimientos.

En comparación a lo largo de los años, específicamente entre los periodos 1996 hasta el 2017 se puede ver un comportamiento bastante especial.



Fuente: Elaboración propia, mediante los datos coleccionados por la encuesta Casen. 2017

Es posible apreciar que el déficit de carácter cualitativo se tenía bastante controlado en los años anteriores, pero desde el 2003 empieza a aumentar la cantidad de requerimientos -10 años de aumento- esto es bastante curioso, puesto que contrarió a las políticas de gobierno, las cuales apuntaban a una mejor calidad en la habitabilidad de las viviendas. Esto no necesariamente reviste el fracaso de la política, ya que es necesario considerar que, con el paso del tiempo, las exigencias de los habitantes también aumentaban, exigiendo mayores estándares, debido a que la política se encontraba con los mismos estándares ofrecidos hace 30 años, es por ello que se hizo imperante una reforma, la cual se presentó con la nueva política habitacional, en donde se aumentaron los estándares de calidad de la vivienda, los que se venían arrastrando desde la década de los 80. De todas maneras, se puede apreciar que la nueva política habitacional disminuyó en los años venideros esta problemática, volviendo al estatus quo al cual se venía llevando hace años, lo que nos permite apreciar que la política se adaptó a los tiempos.

A pesar de que los números son bastantes positivos, es necesario tener en consideración un antecedente que no es tomado por las estadísticas, que es que la materialidad tiene un muy buen desarrollo porque hay un gran número de beneficiarios que han tenido que solucionar de manera autónoma dichas problemáticas de su vivienda, puesto que como se

mencionó, no se ha realizado de manera contundente un cambio en la política habitacional en donde se mejoren los estándares de calidad heredados de la dictadura. Sólo se tiene un cambio con la nueva política habitacional, aunque no cambia la estructura. Es decir, gran incidencia en que la habitabilidad mínima se lograra fue por un factor autónomo.

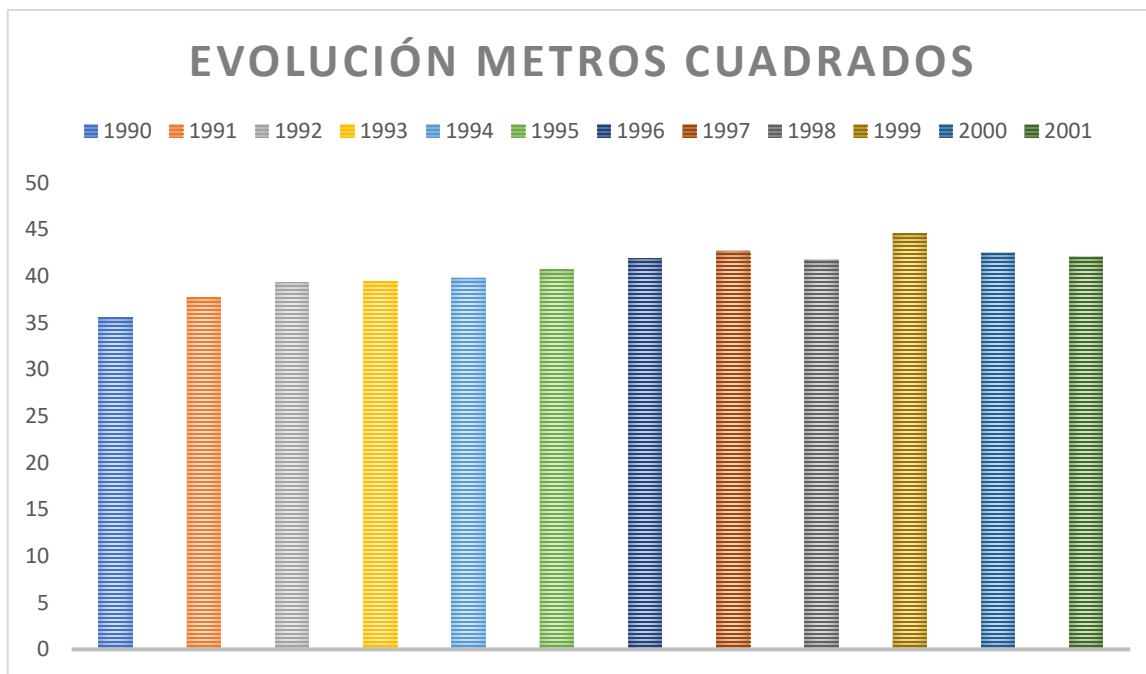
El hacinamiento es otra arista para el estudio de la evolución del déficit cualitativo, puesto que este logra tener incidencia directa con la medición de calidad, el que hace referencia a los metros cuadrados que posee la vivienda con el número de habitantes que esta posee, de hecho, como se mencionó en la historia, hubo un cambio trascendental en los lineamientos de la dictadura respecto a este precepto, puesto que con la eliminación de los campamentos, se realizó la producción masiva de viviendas con un metraje mínimo de edificación, las cuales en promedio poseían 25 metros cuadrados. Este metraje no logró satisfacer las necesidades de los beneficiarios, tal como se logró recopilar con el relato de una beneficiaria, quien tenía un estado de hacinamiento medio, que para los estándares debería ser crítico, puesto que como lo expresa: “éramos seis personas con dos dormitorios en la casa, mis papás dormían en su dormitorio, yo dormía con los niños y mi esposo tenía que dormir en el living.” (Familia Toledo, 2019) donde no era posible llevar una vida normal, con un integrante de la familia que tenía que ocupar una parte de la casa que no está diseñada para que alguien duerma en ella. Lo que también es posible apreciar en una imagen de una portada de los años 80, -adjunta en los anexos-. Ese tipo de viviendas aún existen, y lamentablemente, es poco lo que se puede realizar, de hecho, como se mencionó, la autoconstrucción toma un valor fundamental en este proceso.

Es posible observar variados ejemplos de viviendas sociales en donde las ampliaciones que poseen son peligrosas, como es posible apreciar en la siguiente imagen.



Fuente: Inteligencia colectiva, 2010

Este método es bastante común para “solucionar” los escasos metros cuadrados que se poseen en la vivienda; esto se torna aún más complejo si en dicha vivienda se encuentran allegados, -como en el relato anterior- quienes están presentes en la mayoría de las viviendas, ya sean de modo temporal o de forma permanente. Cabe mencionar que los gobiernos posteriores intentaron combatir dicha problemática y así fue como cada vez se iba en post de un mayor metraje cuadrado.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos recopilados de Revista Búsquedas Políticas Vol. 3 N°1-2014

Se puede apreciar el diagnóstico realizado post dictadura en donde el metraje era deficitario y es posible notar el esfuerzo de los gobiernos en generar cada vez viviendas más amplias, de hecho, se mantiene el promedio sobre los 40 metros cuadrados, hasta el periodo que va desde el 2007 al 2010, en donde no sólo se mantiene el promedio, sino que sube a casi 47 metros cuadrados, mejorando rotundamente los estándares.

Como se mencionó, los allegados son un factor fundamental en el hacinamiento, es posible decir que la cifra de allegados alcanza un número no menos importante, el cual se encuentra cercano a los 400.000.

La investigación pudo recopilar información de una beneficiaria, que, por sus condiciones tuvo que optar por el allegamiento antes de ser beneficiaria del subsidio, como podemos notar en su relato: “Vivíamos de allegados en la casa de mi madre”. (Familia Toledo, 2019) -anexo N°2- Es lógico que en la dificultad latente de no poder obtener el bien inmueble, las personas necesiten un refugio, independiente de las condiciones, es algo inherente al ser humano.

La región Metropolitana obtiene cerca de un 8.1% de hacinamiento respecto al total de regiones. Respecto al allegamiento son los estratos sociales más bajos los que más sufren con esta problemática alcanzando un 11,1%. Además, entre los años 2015 y 2017 el

porcentaje de hogares no principales en la vivienda casi se multiplicó, y la tasa de allegamiento en este tipo de hogares sí tuvo un avance, pese a lo anterior, la tasa de allegamiento bajó cerca al 17,5%, en promedio a los dos quintiles pertenecientes a los hogares no principales. Las preguntas que genera esta situación son: ¿por qué existe este fenómeno? y ¿cuáles son las condiciones por las que existen los allegados?



Fuente: Elaboración propia basados en los datos de la encuesta Casen 2017.

Por lejos, la razón más recurrente es por falta de ingresos, lo cual es posible observar en la entrevista realizada, ya que en el relato de la familia Toledo se expresa: “Siempre quisimos tener nuestra casa, pero ni juntando los sueldos se podía” (Familia Toledo, 2019) -anexo N°2-. Esto deja en evidencia que el ingreso y la obtención de una solución habitacional no está al alcance de la mayoría de las personas, y esto se agudiza aún más en estratos socio-económicos bajos, los cuales, por algún motivo no han tenido la posibilidad de afianzarse económicamente, puesto que un 67,7% de los estratos más bajos -quintil I y II- ponen al recurso económico como eje principal de su allegamiento. Lamentablemente, las personas, en la mayoría de estos quintiles no está haciendo nada para solucionar su problemática habitacional, de hecho, un 70% no está haciendo nada para buscar una solución habitacional, lo que nos podría indicar que el Estado tampoco ha realizado esfuerzos para masificar la información. De hecho, la beneficiaria que se entrevistó muestra que la

información la obtuvo mediante los medios de comunicación: “Nos enteramos por la tele, mostraron la noticia y nos dimos cuenta de que cumplíamos con los requisitos, así que fuimos al Serviu, a probar suerte.” (Familia Toledo, 2019) -anexo N°2-.

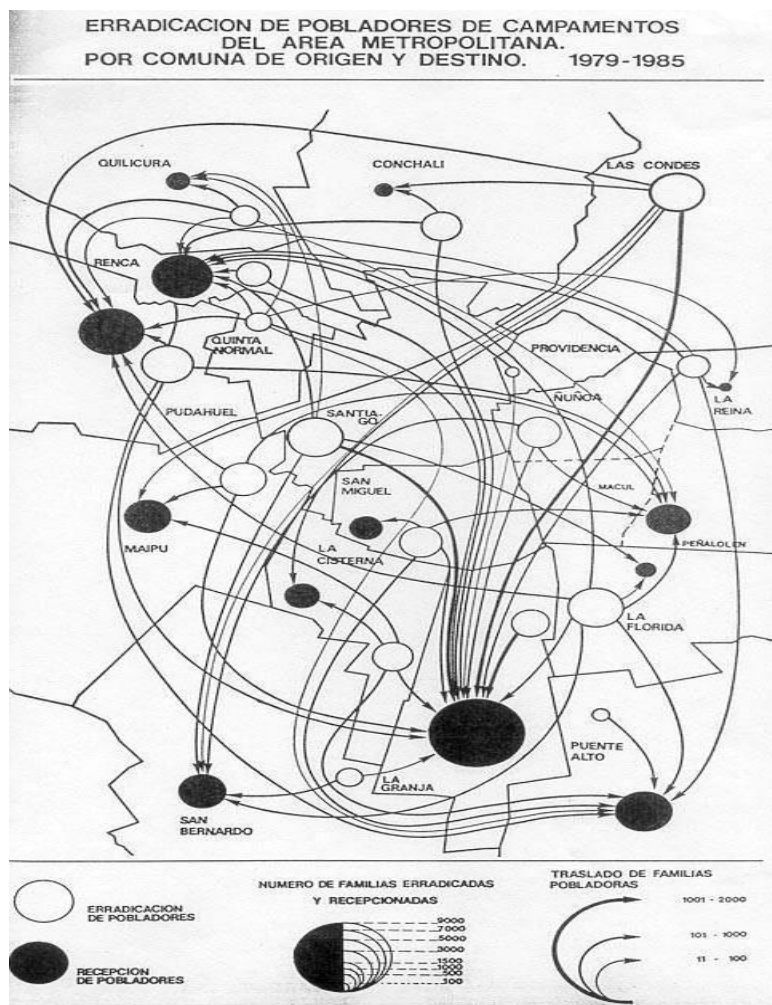
De todas maneras, otra arista que ha tenido incidencia en la disminución del factor de allegamiento global es que cada vez el tamaño de los hogares tiende a la baja, lo cual, tiene estrecha relación con el tamaño de la vivienda. En palabras de la beneficiaria: “a mí me hubiese gustado tener más hijos, me gustan las familias grandes, pero en estas condiciones no se puede, aquí nos podemos leer hasta los pensamientos de lo cerca que nos tenemos..” (Familia Toledo, 2019) -anexo N°2-, es decir, tiene cierto grado de incidencia el hecho de tener una vivienda con espacio reducido y la natalidad. De hecho, entre los años 2006 al 2017 el tamaño de los hogares disminuyó un 0.6 en promedio, pasando de un 3,7 a un 3,1. Con esto, también es posible ver que a nadie le gusta vivir de allegado, sino que es una condición que se presenta. Inclusive el hecho de no tener privacidad, una situación de carácter mínimo en el desarrollo de la calidad de vida de las personas y las viviendas no estaban cumpliendo con este estándar, y pese al mejoramiento, se debe continuar en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de las personas.

D. Segregación:

La segregación urbana es la extensión de la ciudad hacia las periferias urbanas, bajo los parámetros impuestos por la libertad del mercado, puesto que como se logró apreciar, la política habitacional se generó bajo el concepto de un sistema neoliberal que persiste hasta el día de hoy. El mayor problema de esta visión es que las dependencias periféricas no contaban con los servicios para el desarrollo. Todo esto se llevó a cabo en dictadura, en donde se presentó como un proyecto que buscaba la erradicación de la pobreza, que de cierta forma sí se consiguió, ya que la vida en una toma o campamento dictaba mucho de las condiciones mínimas. Esto fue posible observar con la ampliación que se le dio a los límites urbanos.

El Estado al dejar de participar en la producción de la vivienda, logró que en las comunas más alejadas del límite urbano se recibieran todos estos proyectos habitacionales impulsados por el sector privado, para así poder abaratar costos, como se evidenció anteriormente, sin la entrega de servicios.

Este nuevo modelo de producción de vivienda, en donde el Estado deja en plena libertad y sin regulación a los suelos, para que las empresas obtuvieran un mayor rédito financiero. Fue de esta manera como las diferentes comunas de la periferia comenzaron a albergar estos proyectos, en donde el resultado fue la homogenización de la población. En la siguiente imagen se puede apreciar el movimiento que se produjo en los comienzos de la política habitacional y la erradicación de la pobreza.



Fuente: Artículo Gamba.cl, 2015

Es así como se puede apreciar esta “periferización” de la población más pobre, es decir bajo un apoyo Estatal se produjo esta segregación urbana. En el año 2012, según el informe expuesto por las naciones unidas (ONU) respecto a las viviendas adecuadas, se destaca el caso chileno, el que a través de los años se muestra la sistemática tutela del Estado en fomentar la acción privada, de hecho Sergio Alfaro nos muestra que:

“Bajo la ley de mercado, los terrenos que se ubican en las periferias de las ciudades, inmediatamente a continuación de los límites urbanos, son muchas veces una buena oportunidad de negocio para los promotores de vivienda social, dado que usualmente corresponden a suelos agrícolas de zonas rurales, que bajo la ausencia de infraestructura son tasados a bajos precios.” (Alfaro, 2006).

Es decir, muestra el negocio que se está realizando con personas que no pueden optar a otra solución. Es así como el Estado fue entregando toda la responsabilidad, perdiendo su papel principal en la política habitacional dejando de lado la persecución de ciudades más integradas e igualitarias, puesto que, al generar esa segregación y la acumulación de pobres en un sector y de ricos en otros, se aumenta la desigualdad, donde hay escuelas para pobres y escuelas para ricos -por ejemplo- y la lista suma y sigue, y es responsabilidad del Estado, puesto que el permitió sistemáticamente que esto fuese así, dando como argumento el abaratamiento de los costos, pero existen beneficios para el Estado que están por encima del perjuicio económico, ya que el fin del Estado es el bien común, buscando la mayor rentabilidad social posible.

La segregación se puede apreciar en la siguiente tabla, indicando cuáles fueron las comunas que albergaron el mayor número de conjunto de viviendas sociales:

Tabla N°9

Comuna	Conjuntos	Viviendas
Puente Alto	28	10.377
La Pintana	20	7.478
Pudahuel	15	4.748
Quilicura	10	5.016
El Bosque	10	2.734
San Bernardo	10	2.542

Fuente: Revista búsquedas políticas, vol. 3, N°1, 2014.

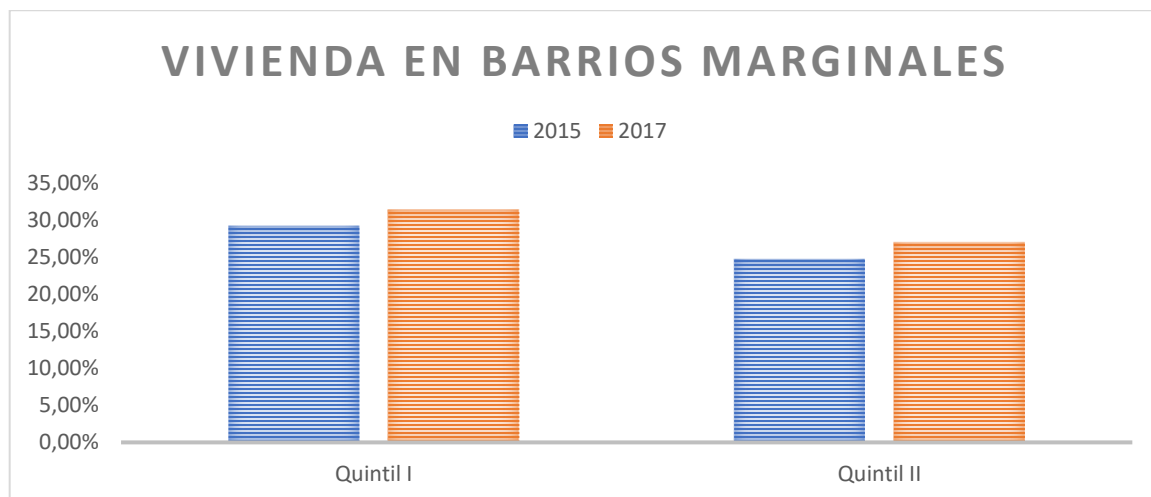
Es aquí donde se evidencia que la mayor cantidad de conjuntos habitacionales de viviendas sociales, después de la llegada de la democracia, seguían orientados hacia la periferia. Esta entrega de subsidios orientadas a la demanda, en vez de abrir posibilidades de elección, como lo propone el modelo liberal, están supeditados al monto económico que se les brinda, y a los proyectos habitacionales ligados a la obtención de los subsidios por medio de las EGIS, es decir se ven prácticamente obligados a aceptar lo que se les propone.

Muchas veces es un traslado a zonas en las cuales ellos no han vivido nunca -esto es lo que propuso el municipio de Las Condes; que las soluciones habitacionales de los mismos habitantes de la comuna, se realizará ahí-, y esta extracción de su círculo de costumbre debilita las redes de apoyo y vida en comunidad.

Con el relato de la beneficiaria podemos denotar esta situación: “Estamos lejos de un lugar céntrico. Nos cuesta un poco tomar micro, tuvimos que cambiar de colegio a los niños, perdimos amistades... En el fondo es tu casa, pero no la casa de tus sueños.” (Familia Toledo, 2019) -Anexo N°2-.

En la arista correspondiente a los servicios, se ha solventado gracias a que la cantidad de gente trasladada a las periferias hicieron necesaria la creación de un conjunto de servicios para poder solventar la demanda, claro ejemplo de esto son los residentes de la comuna de San Bernardo, ya que, si bien la comuna ya existía, el boom provocado por la movilidad de proyectos sociales de erradicación, provocaron que los habitantes consideraran el centro como el centro de San Bernardo, y el centro de la ciudad, al estar tan lejos se le llamaba Santiago.

En la región Metropolitana se concentra el 25% de zonas urbanas ubicadas en barrios marginales, en donde los quintiles más bajos presentan esta dificultad, evidenciándola en el siguiente gráfico.

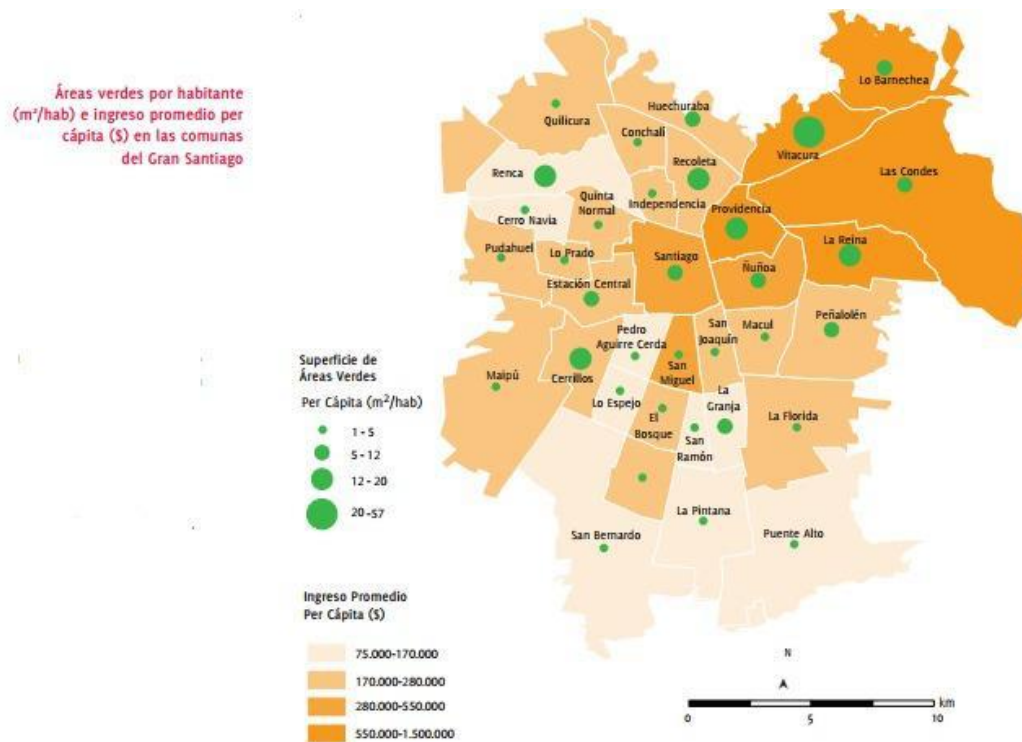


Fuente: Elaboración propia, con base en la encuesta Casen, 2017.

Es el estrato socioeconómico más bajo el que sufre el mayor factor de marginalidad, como se mencionó, esto no fue casualidad, puesto que el desarrollo de la política habitacional así lo diseñó. Las condiciones de marginalidad también tienen estrecha referencia con la

cantidad de servicios que una vivienda posee, en los cuales los estratos socioeconómicos más vulnerables sufren este aspecto. De todas maneras como ya se ha visto, las periferias se han tenido que adaptar, y la economía ha permitido que los distintos giros económicos que permiten un desarrollo necesario para un estándar de vida óptimo se ha alcanzado a lograr en cierta medida, puesto que 78% de los quintiles más bajos poseen de 7 a 9 equipamientos, entre los cuales se puede contar con transporte público, colegios y centros de salud, teniendo en consideración que puedan acceder a aquellos, pero no toma en consideración el factor tiempo en los traslados.

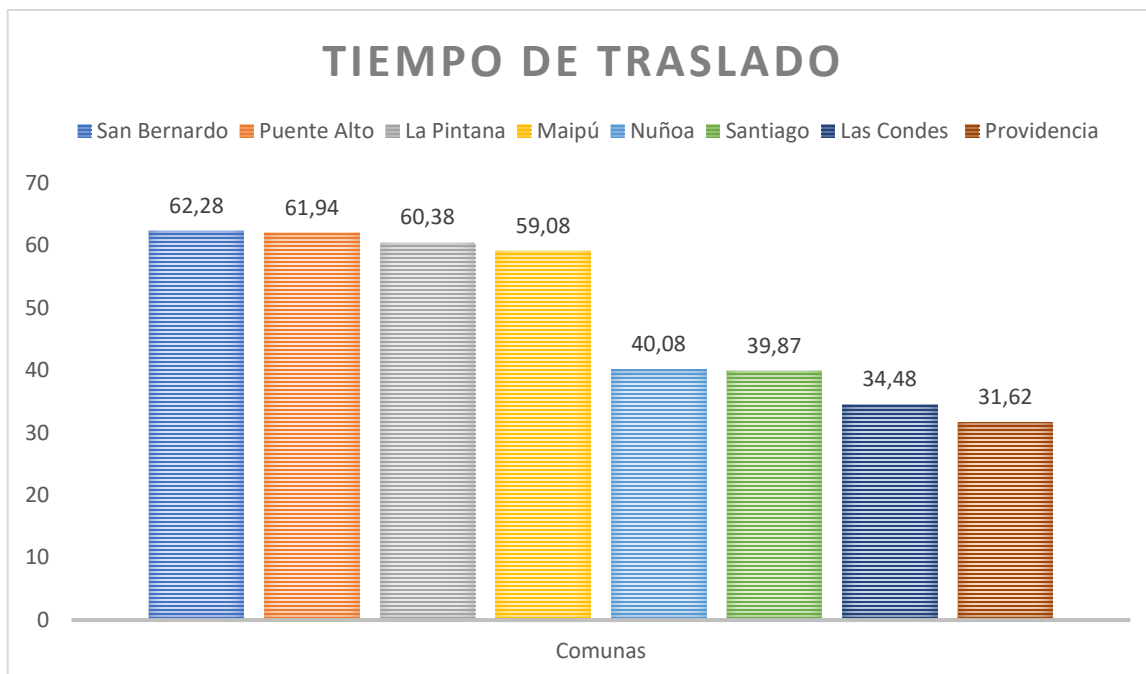
Lo más complejo de apreciar es que la segregación en vez de ir a la baja, ha ido creciendo, aun cuando los gobiernos han diseñado propuestas para que esta situación cambiara, de hecho, con la creación del programa de integración social y territorial -DS 19-, que busca atacar dicha problemática, no ha tenido el efecto esperado. El programa cuenta con que los proyectos habitacionales con un máximo de 300 viviendas tengan un porcentaje mínimo de un 20% para la población más vulnerable del país, para que así puedan hacer valer su subsidio DS 49. Y un 20% extra para los posibles beneficiarios de otros subsidios estatales. El proyecto de integración tiene otra arista en la participación más activa del Estado en supervigilar la planificación urbana, además de dotarlo de una nueva institucionalidad que se haga responsable, llevando a la existencia de zonas de integración, en las cuales sea difícil diferenciar a los grupos, cambio sustancial a lo que se conoce hoy en día, como los “barrios hechos para los pobres”, además llevando a que las condiciones de vida de todos los habitantes se vea mejorada promoviendo la integración de más servicios a la ciudadanía, y algo muy importante como son los parques y centros para la recreación, ya que en promedio contamos con 3,2 metros cuadrados por habitante de espacios de recreación o áreas verdes, la Organización Mundial de la Salud, recomienda 9 metros cuadrados, y que además, no se encuentren a una distancia superior de 15 minutos a pie desde su hogar. Lamentable se puede ver el sesgo económico detrás de esto, como consecuencia de la política habitacional, la cual no consideraba relevante el generar áreas de esparcimiento, puesto que se tenía otra lógica en la concepción de la política, cual era la disminución del déficit a toda costa, y segregar a las familias más pobres. La gran falencia de áreas verdes se pueden apreciar en la siguiente imagen.



Fuente: AICapitals, 2018

Las comunas que recibieron el mayor número de viviendas sociales fueron Puente Alto, La Pintana, El Bosque, Pudahuel, Quilicura y San Bernardo. Se puede apreciar cómo el desarrollo de esas soluciones habitacionales no tuvieron el precepto de áreas verdes, teniendo el nivel más bajo, también se observa que en los lugares con un mayor poder adquisitivo están por sobre la media en este aspecto. Es decir, no tan sólo se segrega respecto a la lejanía del centro de la ciudad, sino que también en el hecho de entregar condiciones dignas para la vida, teniendo una estrecha ligazón con la capacidad económica de los sectores.

La última arista analizada en base a la segregación será la referente al tiempo de traslado, el que en base al estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos, mostrará el tiempo de traslado de los habitantes de comunas segregadas para realizar un contraste con las comunas de la capital con el menor tiempo. Se realizó el contraste con las 4 comunas donde el índice de tiempo era mayor y con las 4 comunas menor.



Fuente: Elaboración propia en base al estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos de la Universidad de Chile “De la casa al trabajo: Análisis del tiempo perdido, 2018.

El estudio está basado en el promedio general de transporte, tanto público como privado puesto que no es tenor del seminario el tiempo de traslado del transporte público. Aún así, se logra apreciar que los tiempos de traslado son en general de 20 minutos más para los sectores periféricos, puesto que como se mencionó, fueron estas comunas las que recibieron gran cantidad de pobladores, los cuales podrían haber estado, por ejemplo, inmersos en la comuna de Providencia, pero debido a esta política erradicadora tuvo que migrar hacia San Bernardo, donde claramente su tiempo de traslado se multiplicó. Lo mismo pasa si lo comparamos con las profesiones, puesto que como se crearon barrios marginales, pobres y periféricos, las oportunidades y condiciones de desarrollo no son las mismas, de hecho, en las profesiones ligadas a la mano de obra del país comparada con un gerente la diferencia es del doble. Un obrero de la construcción tiene un tiempo de traslado de 70 minutos, mientras el gerente de 35 min. Es decir, esta erradicación producida por la política pública hacia la periferia detonó en fomentar a la gran desigualdad del país, afectando también a sus resultados educacionales.

Es así como la política habitacional puede llegar a generar una segregación absoluta, en donde es posible apreciar la cercanía con los servicios, las áreas verdes y el tiempo de espera. Esto es el resultado de la producción masiva de viviendas, las cuales se catalogaron

como un bien de consumo, y no como un derecho, por todas las implicancias que esta produce en la vida de las personas.

La situación antes expuesta se ha intentado combatir por el Estado, de hecho dentro de los objetivos de la Política nacional de desarrollo urbano, se logra apreciar que se intenta cambiar el pensamiento de la vivienda como un bien de consumo el cual está asociado a costes, direccionándolo a una visión que agrega el valor social que una vivienda puede entregar, incluyendo la ubicación y la integración, dotándolas de áreas verdes, para así evitar nuevas situaciones de segregación.

Esto marca una importante diferencia en la realización de la política, puesto que se reconoce que el crecimiento de la región Metropolitana no tuvo un desarrollo programado por parte del Estado, lo que ocasionó distintos problemas y segregación, estas condiciones en la vivienda ya se encuentran, pero se debe ir en post de mejoras correspondientes al déficit, y así tener conocimiento para que no se vuelvan a repetir los mismos errores.

VI. Conclusiones

Actualmente la política habitacional es una política donde el Estado cumple una función subsidiaria, para otorgar soluciones habitacionales a los más vulnerables de la nación. Dicha visión subsidiaria deja con una participación importante a los privados la entrega de soluciones. Este cambio de paradigma se gestó en tiempos de dictadura, cambiando el eje, donde el Estado era el actor central en otorgar las soluciones habitacionales y la vivienda era catalogada como un derecho. Esta nueva visión se traduce en una pérdida en el poder de acción, en donde el crecimiento de la Región no estuvo regulado, por lo que fue inconexa, junto a ello se ha disminuido el estándar de soluciones habitacionales ofrecidos, lo cual han fomentado un aumento en la desigualdad, y segregación urbana.

Se ha intentado avanzar en otorgar soluciones más integrales que van en pos de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, aunque las bases de la política de vivienda siguen estando ligado a los preceptos anteriormente señalados, es por esto que nace la necesidad de generar una nueva política habitacional que cuente con legitimidad, y que se catalogue como una política Estatal y no de gobierno. las cuales no estén supeditadas a la visión del gobierno de turno. Además, el Estado tiene que generar políticas públicas con una visión holística, puesto que cada problema social tiene una ligazón multivariable.

Con respecto al déficit cuantitativo pudimos observar un gran avance a lo largo de los años, en donde la disminución fue evidente y se reconoce la importancia de este, puesto que es lo mínimo que los ciudadanos exigen que se puedan refugiar de la intemperie.

A nivel nacional se generó un explosivo aumento el año 2017 retrocediendo casi a los principios del desarrollo de la política, hay que esperar nuevos resultados para apreciar el avance correspondiente a este déficit.

El déficit cualitativo en general a tenido un impacto positivo, puesto que tenemos un buen índice de materialidad y en la disminución constante del hacinamiento, lamentablemente hemos aumentado en niveles de allegamiento, esto también por el aumento generado al aumento de los requerimientos en el déficit cuantitativo. Esto en términos numéricos, pero si nos referimos a los índices, se logra apreciar una discordancia puesto que son estándares mínimos, por ejemplo en la materialidad se considera irrecuperable un piso de tierra, pero si tiene una alfombra pasa a ser recuperable, lo mismo pasa con la medición de hacinamiento, la cual no considera los metros cuadrados y para que exista un hacinamiento crítico deben coexistir 5 personas por habitación. Si lo observamos acorde a los

beneficiarios del DS N° 49, el impacto que ha generado es positivo, ya que les otorga un mínimo, de todas maneras, es el grupo que más sufre con las problemáticas correspondientes al déficit cualitativo.

En base a la segregación, se puede concluir categóricamente que la política habitacional en Chile es segregadora, en donde todas las soluciones habitacionales estaban destinadas a las afueras de la capital, en donde el sector más vulnerable de la sociedad tuvo los mayores efectos en esta erradicación. Donde la planificación estatal así lo quiso, donde se brindaron soluciones habitacionales sin los servicios indicados para que se viera un impacto positivo en la calidad de vida de las personas impidiendo su máximo desarrollo, aumentando la segregación y la desigualdad debido a la despreocupación de las políticas estatales.

La Región Metropolitana ha tenido un fuerte aumento de requerimientos a lo largo de los años, puesto que concentra gran cantidad de la población del país, lo que nos indica que hay que replantearse el cómo se está generando el desarrollo a nivel país, donde la mayor cantidad de recursos están ligados al centro, lo que produce migraciones forzadas para el mejoramiento de la calidad de vida, lo mismo que sucedía a comienzos de siglo y lo que genero un desajuste de recursos, infraestructura y habitabilidad, puesto que una sola región no puede dar abasto al aumento poblacional y así una creciente necesidad de bienes y servicios. Al no poder ser satisfechos, se tiende a generar una mayor inequidad social.

En definitiva, se puede esperar un avance hacia una política pública mucho más amplia que ataque la problemática desde la raíz, un cambio en la política, que se reconozca la vivienda como un derecho y no como un bien de consumo. Se espera seguir avanzando en la disminución del déficit cuantitativo, como se ha realizado a lo largo de los años de manera exitosa, pero apuntando y teniendo como lección la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, que provocó un desajuste, es decir el Estado tiene que observar la fuerte centralización que existe en el país, donde su deber es la búsqueda de soluciones y políticas descentralizadoras para que así la población del país pueda extenderse por todo el territorio nacional, además de seguir fomentando el otorgamiento de subsidios, para que así puedan tener una real participación en el mercado inmobiliario.

Con respecto al déficit cuantitativo un mejoramiento continuo en la calidad de la vivienda, seguir aumentando su estándar como se ha apreciado actualmente, se relaciona con un incremento del metraje cuadrado en la construcción. De todas formas debe existir una revisión continua en los índices de medición respecto al tema de vivienda.

Finalmente, crear propuestas sólidas de integración para ser una sociedad en donde exista menos desigualdad, lo que se logra con la participación activa del Estado, en la planificación de la ciudad para así obtener el país que todos queremos, con oportunidades e igualdad para todos.

Bibliografía

Aguirre, B., y Sabatini, F. (1981). Discusión sobre Políticas de Desarrollo en las áreas de Asentamiento Precario de Santiago. Proyecto CEPAL-PNUMA. Santiago: CIPMA.

Alfaro Malatesta, S. (2006). Política de vivienda en Chile (Cap. 3). Barcelona. Obtenido el 07 de Mayo, 2019, desde <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/6843/03SAam03de18.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Aymerich, J. (2004). Revista de Sociología. Revista de Sociología.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN. (21 de Junio, 2017). Obtenido el 25 de Junio, 2019, desde <https://www.leyChile.cl/Navegar?idNorma=1026260>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN. (Sin fecha de publicación). Obtenido el 25 de Junio, 2019, desde https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45762

Bravo Heitmann, L. (1959). Chile el problema de la vivienda a través de su legislación 1906-1959. Santiago: Cámara chilena de la Construcción.

Camara chilena de la Construcción. (2008). Informe Jurídico de la construcción. Santiago: Camara chilena de la construcción.

CENSO, Historia Del Censo, (2017) Obtenido el 26 de Mayo, 2019, desde <http://www.censo2017.cl/capacitacion-censo/soy-censista/modulo-2-a-quienes-debemos-censar/que-es-una-vivienda/>

CHAPIN, Stuart (1963) "Algunos Problemas de la Vivienda en Relación con la Higiene" en: Merton R.K. "Sociología de la Vivienda (Bs.As., Hombre y Sociedad).

COOPERATIVA. (10 de mayo, 2019). CChC teme crisis social: "La vivienda se está convirtiendo en un bien inalcanzable". Cooperativa. Obtenido el 20 de mayo, 2019, desde

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/vivienda/cchc-teme-crisis-social-la-vivienda-se-esta-convirtiendo-en-un-bien/2019-05-10/075154.html>

Haramoto, E. (1988). Resumen de las Políticas de Vivienda 1950-1985. Separata Revista C.A.

Hidalgo Dattwyler, R., La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. (01 de Agosto, 1999), Obtenido el 22 de Abril, 2019, desde <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>.

Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Chile. Revista EURE, Vol. XXVIII, No 83, pp. 83-106.

<http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=11168>

INE. (2016). Jefatura de hogar: usos del concepto, historia,. Santiago: INE.

JIRÓN M., Paola; TORO B., Alejandro; CAQUIMBO S., Sandra; GOLDSACK J., Luis y MARTÍNEZ M., Liliana. Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable. Santiago, Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile; Universidad Técnica Federico Santa María, y Corporación de Desarrollo Tecnológico, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. 2004. 123 p. ISBN 956-19-0444-6. p. 113.

Lagos, R. (2004). Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional. Disponible en: http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo_2004.pdf (revisado el 24/06/2019).

Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) DFL N°224, 1953

MARTÍNEZ, C., C., [2002]: "Algunas teorías sobre LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Conceptos y características de un nuevo tipo de arquitectura", Ed. Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura. Valparaíso, CHILE. Pág. (31)

Ministerio de Desarrollo Social. (22 de Mayo de 2019). Observatorio Social. Obtenido de http://observatorio.Ministeriodesarrollosocial.gob.cl:http://observatorio.Ministeriodesarrollo social.gob.cl/casen/casen_def_vivienda.php

Ministerio de Hacienda. (1948). Ley 9.135

Ministerio de Hacienda. (1953). DFL 285, Fusiona la Caja de Habitación Popular con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dando origen a la Corporación de la Vivienda (CORVI).

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (13 de Abril de 2019). APRUEBA NUEVA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES. APRUEBA NUEVA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES . Santiago, Santiago, Chile.

MINVU (Sin fecha de publicación). Misión Ministerial. Obtenido el 15 de Junio, 2019, desde <https://www.minvu.cl/sobre-minvu/mision-ministerial/>

MINVU, Ministerio Vivienda y Urbanismo, Misión. (Sin fecha de publicación). Obtenido el 25 de Abril, 2019, desde <https://www.gob.cl/Ministerios/Ministerio-de-vivienda-y-urbanismo>

MINVU. (2004). Chile: Un siglo de políticas de vivienda y barrio. Santiago: Maval.

MINVU. (2006). Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Obtenido el 18 de Mayo, 2019, desde http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx

MINVU. (2010). Política Urbano - Habitacional de Calidad e Integración. Obtenido de División de Política Habitacional: <http://www.minvu.cl/purbana/PoliticaUrbana.html> (revisado el 26/06/2019)

MINVU. (2019). Cuenta Pública 2019; Ministerio de Vivienda y Urbansmo. Gobierno de Chile.

MINVU. (Sin fecha de publicación). Objetivos Estratégicos. Obtenido el 16 de Abril, 2019, desde <https://www.minvu.cl/sobre-minvu/objetivos-estrategicos/>

MINVU. (Sin fecha de publicación). Preguntas frecuentes. Obtenido el 03 de Abril, 2019, desde <https://www.minvu.cl/preguntas-frecuentes/urbanismo-y-construccion/quien-controla-que-se-cumplan-las-obligaciones-sobre-urbanismo-y-construcciones/>

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. Norte Grande, No 26, 69-77.

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.

Portalinmobiliario.com Egis: La Gran Ayuda Para Acceder a Una Vivienda Social
PUGA Josefina, (1983) "Consecuencias Sociales del déficit habitacional en los sectores urbanos de mínimo ingreso" en: Mac Donald, J. "Vivienda Social-Reflexiones y Experiencias" CPU-Santiago de Chile.

Pérez Porto, J., y Gardey, A., Definición de Rancho, (2013), Obtenido el 17 de Abril, 2019, desde <https://definicion.de/rancho/>

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.

Raposo, A; Estado, ethos social y política de vivienda. Arquitectura habitacional pública e ideológica en el Chile republicano del siglo XX (2000), Santiago de Chile, Universidad Central.

Rivera, Á. (2012). Historia. Revista Cis, 29.

Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la Investigación. México: McGraw-Hill.

Sandoval, M. M. Camara chilena de la Construcción. de CCHC. Obtenido el 25 de Mayo, 2019, desde <https://www.cchc.cl/comunicaciones/opiniones/nuevos-enfoques-en-la-vivienda-social>

Segregación urbana. Centro Científico Tecnológico Mendoza, s.f., (Sin fecha de publicación). Obtenido el 15 de Junio, 2019, desde <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/SegreUrb.htm>

Segregación urbana. Centro Científico Tecnológico Mendoza, s.f., (Sin fecha de publicación). Obtenido el 15 de Junio, 2019, desde <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/SegreUrb.htm>[1]

SEPULVEDA, O. (25 de Mayo de 2019). Revista ingeniería universidad de Chile. Obtenido de <http://revistainvi.uChile.cl>: <http://revistainvi.uChile.cl/index.php/INVI/rt/printerFriendly/78/572>

Sepúlveda Mellado, O. (1986). El espacio en la vivienda social y calidad de vida. Revista INVI, 1(2), 10-34

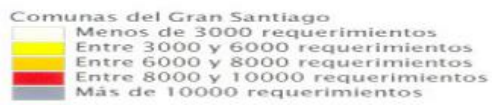
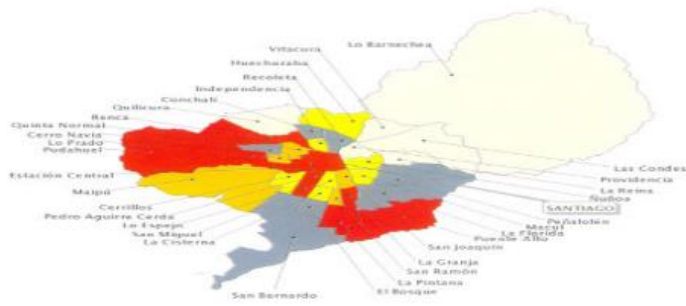
Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En Sugranyes, A., Los con techo, pp. 23-58. Santiago: Ediciones Sur.

TORRES, Isabel. Los conventillos en Santiago (1900-1930). Cuadernos de Historia, 1986, nº6, p. 68.,

Urbanismo, M. D. (21 de Junio, 2017). DTO-1 06-JUN-2011 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Obtenido el 15 de Julio, 2019, desde <https://www.leyChile.cl/Navegar?idNorma=1026260#mercado0>

URBINA C., María Ximena. "Los conventillos de Valparaíso, 1880-1920: Percepción de barrios y viviendas marginales", en: Revista de Urbanismo, N°5, Santiago de Chile, publicación electrónica editada por el Departamento de Urbanismo, F.A.U. de la Universidad de Chile, enero de 2002, I.S.S.N. 0717-5051 <http://revistaurbanismo.uChile.cl/n5/urbina.html>.

Anexo N°1



1992



2002

Anexo N°2:

- **Entrevista realizada a familia beneficiaria del programa DS49.**

Entrevistador: Buenas tardes, como se ha acordado previamente, ésta será una entrevista que consistirá en la entrega de información de cómo lograron obtener su casa, el proceso y experiencia en general.

Padres de la familia: Ok, comencemos.

Entrevistador: Necesito que me cuenten cuál fue la motivación para comenzar este proceso.

Padres de la familia: La necesidad de obtener una vivienda propia, ya que vivíamos de allegados en la casa de mi madre, y ya con dos niños, la situación se iba poniendo cada día más difícil.

Entrevistador: ¿Cuántas personas vivían en esa casa? ¿con cuántos dormitorios?

Padres de la familia: Uhm, éramos seis personas con dos dormitorios en la casa, mis papás dormían en su dormitorio, yo dormía con los niños y mi esposo tenía que dormir en el living. De hecho, a mí me hubiese gustado tener más hijos, me gustan las familias grandes, pero en estas condiciones no se puede, aquí nos podemos leer hasta los pensamientos de lo cerca que nos tenemos...

Entrevistador: ¿Cómo era esa experiencia?

Padres de la familia: Difícil, mis papás están ya viejitos, entonces tienen sus necesidades, y los niños también van creciendo, y también van teniendo sus necesidades, que no son compatibles con la de los abuelo, y bueno, con mi pareja también. En el fondo, cada integrante de la familia iba necesitando algo distinto. Los adultos discutíamos hartos, y no era como que uno se pudiera ir muy lejos tampoco. Igual nosotros siempre quisimos tener nuestra casa, pero ni juntando los sueldos se podía, porque la pensión de mis papás, es de ellos, o sea, eso se ocupa para sus remedios y sus cosas.

Entrevistador: ¿Cómo se enteraron?, o mejor dicho, ¿Cómo tomaron la decisión de buscar un subsidio?

Padres de la familia: Nos enteramos por la tele, mostraron la noticia y nos dimos cuenta de que cumplíamos con los requisitos, así que fuimos al Serviú, a probar suerte.

Entrevistador: ¿Y allí qué les dijeron?

Padres de la familia: Nada de otro mundo, nos informaron y postulamos ahí mismo

Entrevistador: Y después de eso ¿cuánto tiempo esperaron para una respuesta?

Padres de la familia: Los resultados no tardan tanto, lo que se demora es que te pasen la casa, porque tuvimos que buscar nosotros, y los que venden casas, no siempre te reciben bien si saben que tienes un subsidio para comprar tu casa. Entonces nos costó hartó.

Entrevistador: ¿Se sintieron apoyados por el Estado?

Padres de la familia: La verdad, el Estado no se hizo cargo de nuestro problema ajaj, o sea, sí te orientan y te dan toda la información y todo, pero una vez que te pasan la plata, depende de cada uno no más.

Entrevistador: ¿Qué les pareció la vivienda que lograron obtener?

Padres de la familia: O sea, no es una mansión tampoco, pero es nuestra casa, y en el fondo estamos mucho mejor de lo que estábamos antes, pero también estamos lejos de un lugar céntrico. Nos cuesta un poco tomar micro, tuvimos que cambiar de colegio a los niños, perdimos amistades, pero se puede, uno se acostumbra. Tiene sus pros y sus contras. En el fondo es tú casa, pero no la casa de tus sueños.

Estamos lejos de un lugar céntrico. Nos cuesta un poco tomar micro, ... En el fondo es tú casa, pero no la casa de tus sueños.”

Entrevistador: ¿cómo consideran la calidad - materialidad- de la vivienda que pudieron obtener?

Padres de la familia: obviamente no es la gran maravilla, pero mi esposa trabajará en arreglarla, la verdad es para lo que nos alcanzó.

Entrevistador: ¿existe alguna dificultad al encontrar un vivienda que se adecue al subsidio?

Padres de la familia: si, eso nos costó mucho, primero nadie quería recibir plata del subsidio decían que solo efectivo que les habían dicho que se demoraban mucho en pagar, después con la plata que te entregan tampoco es que tengai tanto donde elegir, como te mencione antes realmente a ti te entregan la plata y tú arreglatelas como podai nomás.

Entrevistador: Bueno, con la información que me han dado hasta ahora, es suficiente, muchas gracias por su tiempo y colaboración

Padres de la familia: De nada

Anexo N° 3

