



Viviendas sociales: Análisis de los avances y desafíos hacia una mejor calidad de vida.

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR
PÚBLICO**

Profesor Guía: Sr. Mario Lagomarsino Montoya

María de los Ángeles Bórquez Tapia

Valparaíso – Chile 2019

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por darme la oportunidad de estudiar, de crecer y permitirme ser quien soy. Por animarme a hacer lo que amo, y por quererme incondicionalmente.

A mi hermana, por ser mi fuente de inspiración y apoyo. Por entenderme y, a la distancia, alentarme a cumplir todas mis metas.

A mi abuela, que nunca dejó de creer en mí, y en mis capacidades.

A mis abuelos, que desde algún lugar, conspiran para que todo funcione.

A Liam, por entregarme amor infinito y darme la energía para culminar este proceso.

A mi familia, en general, que de alguna manera me permitieron llegar acá.

A Héctor F., por jamás permitirme rendirme, por las palabras de aliento y por el apoyo incondicional en este proceso.

A janita, al malu, chimue y maxi.

A mis profesores, y especialmente a mi profesor guía, por su vocación al servicio público, por su entrega a la docencia y por inspirarme a ser una gran funcionaria pública.

Sin ustedes, estar acá, habría sido imposible.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	5
Abstract	6
I. Introducción	7
II. Marco metodológico	9
2.1 Problema	9
2.2 Objetivos	9
2.2.1 Objetivo general	9
2.2.2 Objetivo específico	9
2.3 Pregunta de investigación	9
2.4 Viabilidad de la investigación	9
2.4.1 Importancias de la investigación	9
2.5 Enfoque de la investigación	10
2.6 Diseño de la investigación	11
2.7 Alcance de la investigación	11
2.8 Técnica de investigación	11
2.8.1 Panel de expertos	11
2.8.2 Análisis comparado	12
III. Marco teórico	12
3.1 Conceptos	12
3.2 Viviendas sociales a través de la historia de Chile	19
3.2.1 Primera época	20
3.2.2 Segunda época	23
3.2.3 Tercera época	26
3.2.4 Cuarta época	29
3.3 Normativa	31
3.3.1 Normativa chilena respecto a vivienda	31
3.4 Normativa internacional	48
3.4.1 Vivienda adecuada	48
VI. Marco operativo	56

4.1 Propuestas	56
4.1.1 Hacinamiento	56
4.1.2 Eliminación de basuras	57
4.1.3 Subsidio de gastos	58
4.1.4 Adecuación cultural	59
4.1.5 Ampliación	60
4.1.6 Seguridad jurídica	60
V. Conclusiones	62
Bibliografía	65

RESUMEN

La siguiente investigación hace un recuento histórico de los problemas habitacionales en Chile, y cómo el Estado, a través de diferentes políticas públicas, ha intentado dar una solución definitiva al déficit habitacional. Además, hace un análisis en profundidad de los estándares de construcción y habitabilidad con que el Estado de Chile entrega una solución habitacional definitiva a las familias más vulnerables, teniendo en consideración la norma internacional y los tratados internacionales que el país ha adscrito a través de su historia. Por último, se plantean una serie de propuestas, con las sugerencias planteadas por una actual beneficiada por un proyecto de vivienda social, en conjunto con el análisis realizado de la normativa, para así el Estado pueda adecuar su norma interna a los requerimientos internacionales respecto al acceso a la vivienda, y a los requerimientos de los residentes actuales de las viviendas.

ABSTRACT

The following research makes a historic re-count about the entire housing problem in Chile, and how the state, through its different public policy, has tried to give a definitive solution to the housing deficit. Also, it makes a deep review about the construction and habitability standards which the Chilean state gives to a definitive housing solution to the most vulnerable families of the country, taking consideration about the international regulation and the international agreement that Chile has signed in trough the history. To finish, gives a proposal for the state, so it can make its laws and regulation similar to the international regulation.

I. INTRODUCCIÓN

Adquirir una vivienda definitiva, para un gran porcentaje de la población, significa un enorme desafío, según cifras de la OCDE eso en los últimos años la vivienda se ha vuelto ligeramente menos accesible en Chile, registrándose en el período 2013 a 2015 un aumento de la proporción del ingreso familiar destinado a gastos del hogar, desde el 18.1% al 18.5% (OCDE, 2017)

A pesar de que el último CENSO (2017) reveló que el déficit habitacional disminuyó un 24,6% en relación al CENSO del año 2002, el déficit habitacional sigue siendo de un número importante: el requerimiento de nuevas casas a nivel nacional llega a 393.613. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

La normativa chilena respecto a construcción de vivienda data del año 1959, donde se crea el Decreto con Fuerza de Ley N°2 (D.F.L. 2), el cual establece el Programa Nacional de Vivienda, esta normativa indica aspectos de construcción, de ahorro y de acceso a la vivienda. Esta legislación se actualiza el año 2011, y después el año 2016 con el nuevo DS 19 donde se plantean temas de habitabilidad, acceso a servicios básicos, y aumento de metros cuadrados por vivienda.

A pesar de esto último, cuando se habla del número de déficit habitacional, el índice no toma en cuenta aspectos relevantes de la dignidad humana, como el acceso a los servicios básicos, al agua potable, alcantarillado e incluso material de construcción. Evidencia de esto son los grandes fracasos de viviendas sociales construidas a través del Estado de Chile. Un caso emblemático es Bajos de Mena, población construida en los años 60, situado en la periferia de Santiago, y que en la actualidad, aún, no accede a servicios básicos imprescindibles como bomberos, centros hospitalarios y locomoción frecuente.

Otro aspecto relevante de la normativa es el mecanismo con el que Estado asigna cierto tipo de vivienda a las familias postulantes. Detallado en el DS 49 (2011), trata de un sistema de puntuación con diferentes variables como tipo de construcción en la que actualmente reside, cantidad de niños, adultos mayores, acceso a agua potable, entre otras. Este mecanismo define el nivel de vulnerabilidad de las familias, y en base a esto se le asigna un subsidio o una vivienda definitiva.

El criterio que está actualmente utilizando el Estado de Chile para dar una solución habitacional a las personas, y las condiciones en que se están habitando las viviendas sociales ha perpetuado la segregación en el país. Es ahí donde surge la pregunta ¿bajo qué estándar el Estado de Chile construye, y garantiza el acceso a la vivienda?

Pese a que el derecho a una vivienda digna no se encuentra reconocido expresamente por el Estado de Chile a nivel constitucional, Chile ha adscrito diferentes tratados internacionales que afirman que el Estado debe garantizar el acceso a la vivienda digna a las personas más vulnerables. Inclusive, la declaración universal de derechos humanos en su Artículo 25, dicta: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda (...)”*

Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1969), es la más amplia, y quizás la más importante, de todas las disposiciones pertinentes. Es por esto que se creó un comité encargado de definir de manera detallada qué es, y cuáles son los requisitos mínimos necesarios para asegurar el derecho humano a una vivienda adecuada, esto para el pleno disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

En el siguiente texto se analizará la normativa chilena que ha regulado la construcción de viviendas sociales a través de la historia del país. Además, se hará un análisis comparado con el pacto adscrito por Chile referente a vivienda, para dar paso a una serie de propuestas para que el Estado de Chile se ajuste a la normativa internacional y, así mismo, garantice la dignidad de las personas y el bien común.

CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO

2.1 Problema

Abordar los parámetros con los cuáles el Estado de Chile genera el polinomio para la construcción de vivienda sociales realizando una comparación con las normas estándares internacionales en la materia.

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo general:

Analizar los parámetros con los cuáles el Estado de Chile general el polinomio para la construcción de viviendas sociales realizando una comparación con las normas estándares internacionales.

2.2.2 Objetivos específicos:

1. Definir de forma amplia el concepto de vivienda y la temática denominada “vivienda social”.
2. Determinar en el caso chileno al ente encargado de la temática y las políticas públicas que mantiene el tema de viviendas sociales.
3. Exponer la normativa internacional estándar en materias de construcción.
4. Realizar una comparación variable por variable entre la metodología chilena de vivienda social y la metodología estándar internacional.
5. Realizar propuestas en torno al mejoramiento permanente y exponencial de la construcción de las viviendas sociales en Chile, utilizando insumos de estudio comparado.

2.3 Pregunta de la investigación

¿Son adecuados los parámetros con los que el Estado de Chile construye y habita las viviendas sociales?

2.4 Viabilidad de la investigación

2.4.1 Importancia de la investigación

El derecho a una vivienda digna concierne a todas las naciones, puesto que gran parte de ellas han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo

a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales.

A pesar de que en el caso chileno la constitución no haga mención respecto a garantizar el acceso a la vivienda digna, Chile está adscrito a tratados internacionales que protegen el derecho a una vivienda adecuada o declaran el compromiso general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos.

La importancia de esta investigación recae en evidenciar cómo el Estado de Chile, a través de sus políticas públicas, ha garantizado el acceso a la vivienda digna. Esto en base a las normas internacionales que Chile ha adscrito a través de la historia.

2.5 Enfoque de la investigación

La presente investigación tiene un enfoque mixto de diseño exploratorio secuencial comparativo. En este caso, en una primera fase se recolectan y analizan datos cualitativos para explorar un fenómeno, generándose una base de datos; posteriormente, en una segunda etapa se recolectan y analizan datos cuantitativos y se obtiene otra base de datos. Los descubrimientos de ambas etapas se comparan e integran en la interpretación y elaboración del reporte del estudio. (Sampieri, 2010)

Se recopilará información por medio de la investigación científica, para obtener un conocimiento “sistemático, ordenado, metódico, racional/reflexivo, y crítico/subversivo” (Sampieri, 2010). La investigación científica puede ser desarrollada bajo dos enfoques: 1) el cuantitativo, que es a través de la recolección y el análisis de datos, y 2) el cualitativo, que se basa en la descripción de datos a través de descripciones, observaciones y testimonios.

En el enfoque cuantitativo se “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Sampieri, 2010)

Por otro lado, el enfoque cualitativo “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Sampieri, 2010)

2.6 Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es no experimental transeccional, donde se recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. (Sampieri, 2010)

Además, bajo el modelo no experimental, se realizará, a través de la observación de la situación ya existente. Este tipo de “estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos” (Sampieri, 2010). Es decir que se observa la realidad tal y como esta, para que luego de ello los datos sean estudiados y analizados.

2.7 Alcance de la investigación

En cuanto al alcance de esta investigación se utilizará el modelo descriptivo, que tiene como objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables. Tiene como objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables. Además, se utilizará el modelo correlacional-causal, que describe relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado. A veces, únicamente en términos correlacionales, otras en función de la relación causa-efecto (causales). (Sampieri, 2010)

2.8 Técnica de investigación

Para realizar la investigación y recolectar información se utilizarán dos técnicas:

2.8.1 Panel de expertos

Para este tipo de investigación es necesaria la opinión de individuos expertos en el tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios. (Sampieri, 2010) Para este caso se tomará la opinión de expertos:

- Beneficiario de una vivienda social.

2.8.2 Análisis comparado

Para esta investigación se hará una comparación de dos o más variables, para así contrastar de manera más gráfica los datos que se están analizando.

Se realizará una base de datos a contar de la información cualitativa y cuantitativa recopilada, estos datos se agruparán según criterios respecto a la materia que se quiere comparar.

En este caso particular se utilizará este método para comparar normativas, tanto chilenas como internacionales respecto a vivienda.

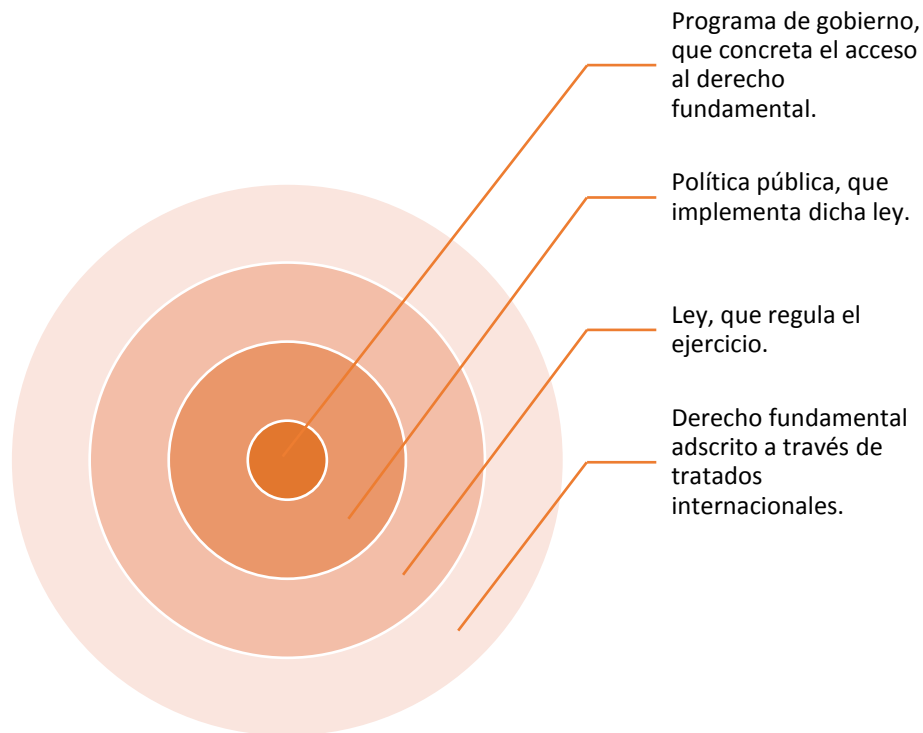
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO

La primera parte de este marco teórico tiene el fin de describir ciertos conceptos esenciales para entender cómo se abordará esta investigación, al igual que contextualizar ciertos factores como son las políticas públicas relacionadas con lo habitacional-urbano, y como estos pueden incidir en una mejora constante en la calidad de vida de la sociedad. Además, conceptos claves sobre los estándares internacionales sobre vivienda y habitabilidad.

3.1 Conceptos

Política pública

Las políticas públicas pueden ser académicamente definidas como: "Un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos". (Peters, 1982) Con respecto a esta investigación se utilizará el siguiente esquema para diferenciar la jerarquía de los conceptos:



Política habitacional

El concepto de política habitacional en Chile visto desde su definición administrativa, tiene niveles jerárquicos tanto a nivel nacional, como regional. El “Ministerio de Vivienda y Urbanismo” (MINVU), a nivel nacional, busca materializar las Políticas de vivienda, definir y aplicar normativas y estándares de calidad para las edificaciones en general. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

A su vez, este organismo cuenta con, diferentes instrumentos para ejecutar sus políticas habitacionales, entre ellos se encuentran las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda que, a través de los instrumentos de Planificación Territorial, generan los marcos regulatorios para cada Región del País y los Servicio de vivienda y Urbanismo (SERVIU) quienes están encargados de materializar los programas habitacionales que impulsa el Ministerio de Vivienda.

En este sentido, la política habitacional son principalmente planes y políticas públicas tales como el Programa Chile Barrio, el Programa Recuperación de Barrios, el Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda, el Programa Fondo Solidario de Elección de

Vivienda, el Programa Protección del Patrimonio Familiar, el Programa de Subsidio Destinado a la Mantenición de Viviendas, entre otros. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

Vivienda

Debido a la multiplicidad de factores a considerar para definir el concepto de vivienda, esto por los distintos alcances morales y éticos que se deben tomar en cuenta para definirlo, se tomarán 4 distintos enfoques:

1. La definición de la Real Academia Española, define vivienda como el *“lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”*.
2. La Cámara Chilena de la Construcción la define como “todo local ubicado en un terreno o sitio, que haya sido construido o dispuesto para el alojamiento de una o varias personas, que constituyan uno o más hogares particulares. Se caracteriza por tener un acceso independiente y separado, lo que significa que sus habitantes no necesitan pasar por recintos de otra vivienda (living, comedor, cocina, etc.); se puede acceder directamente a ella por un pasaje, pasillo, corredor, patio, escalera u otro, sin alterar la privacidad de los habitantes de otra vivienda. Además la vivienda está cerrada por paredes o muros que la separan de otras viviendas”.
3. El derecho internacional de los Derechos Humanos define el concepto de “vivienda adecuada”, en la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, como “adecuada, con privacidad, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una adecuada ubicación en relación con el trabajo y los servicios básicos - todo ello a un coste razonable”, reconociéndose de esta manera un derecho a la vivienda bastante más amplio que el solo techo.
4. La Constitución Política de la República de Chile, por su parte, no se pronuncia al respecto.

Vivienda económica:

Se define como la que *“se construye en conformidad a las disposiciones del D.F.L. N° 2, de 1959¹; las construidas por las ex Corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales y de Mejoramiento Urbano y por los Servicios de Vivienda y Urbanización y los edificios ya construidos que al ser rehabilitados o remodelados se transformen en viviendas, en todos los casos siempre que la superficie edificada no supere los 140 m2. “* (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2018)

Vivienda Social:

En base a la ley general de urbanismo y construcciones, se define vivienda social como *“la vivienda económica de carácter definitivo, cuyas características técnicas se señalan en este título, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%.”* (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2018)

Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU)

El Ministerio de vivienda y urbanismo se crea hacia el año 1965, donde por lo menos 28 instituciones, dependientes de ocho ministerios, intervenían en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento. Junto a la Corporación de Vivienda (Corvi) y la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), el ministerio se integra a la Corporación de Mejoramiento Urbano (Cormu), empresa autónoma del Estado, una de cuyas principales funciones es mejorar y renovar las áreas deterioradas de las ciudades, mediante programas de rehabilitación y desarrollo urbano.

En cuanto a su misión, *“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene por misión contribuir a mejorar la calidad de los chilenos, trabajando para satisfacer sus necesidades habitacionales y haciendo de las ciudades lugares apropiados donde vivir y desarrollarse.”*

Tiene como objetivos institucionales:

1. Disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables, reduciendo la inequidad y fomento la integración social a través de la entrega de soluciones habitacionales.

¹ Sobre plan habitacional.

2. Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano, generando inversiones, que disminuyan el déficit, en los espacios comunes, fortaleciendo las redes sociales y posibilitando una equilibrada inserción de éstos en las ciudades.
3. Asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación, aumentando la inversión en infraestructura para la conectividad y espacios públicos que fomenten la integración social.
4. Proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad, a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad.
5. Asegurar una adecuada y oportuna información estandarizada a los ciudadanos/as y fortalecer las instancias de participación responsable en la gestión y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad.
6. Consolidar una gestión participativa y comprometida de los funcionarios con los desafíos Institucionales, basada en la entrega de información oportuna y de calidad a través de canales de información validados, y fortaleciendo las competencias, climas laborales, trabajo en equipo y los sustentos tecnológicos apropiados para la entrega de un buen servicio. (MINVU, 2015)

SERVIU

Se define como el órgano desconcentrado funcionalmente, encargados de supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización, interpretando las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial. Esencialmente tiene facultades de ejecución dentro del respectivo territorio de la región de que se trate. Así, el Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización señala que éstos serán “el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y, como tal, no tendrá facultades de planificación”. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

Entre sus facultades se encuentran:

1. Adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías

y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio.

2. Expropiar, comprar, permutar, vender, dar en comodato o arrendamiento toda clase de inmuebles, fijando precios o rentas, licitar, dar y recibir en pago, aceptar cesiones, erogaciones, donaciones, herencias y legales y, en general, adquirir a cualquier título o enajenar a título oneroso bienes muebles o inmuebles.
3. Conceder préstamos y contratarlos, en este último caso previa aprobación del MINVU, abrir cuentas corrientes bancarias, contratar sobregiros, girar, aceptar, endosar y avalar letras de cambio y suscribir documentos comerciales y de crédito, sometiéndose en lo que fuere pertinente al decreto ley 1.263, de 1975, que contiene la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, garantizar sus obligaciones con hipoteca, prenda, boleta bancaria o póliza, exigiendo cauciones similares para resguardar sus derechos y, sin que la enunciación anterior sea taxativa, celebrar todos los actos y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a las leyes, reglamentos e instrucciones vigentes a la fecha de realización de dichos actos. (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2018)

DERECHO INTERNACIONAL

El derecho internacional estudia y regula el comportamiento de los Estados y otros sujetos internacionales, en sus competencias propias y relaciones mutuas, sobre la base de ciertos valores comunes, para garantizar la paz y cooperación internacional.

Está integrado por:

- Acuerdos entre Estados
- La costumbre internacional
- Los principios generales del derecho. (Ortiz, 1993)

Chile no cuenta disposiciones constitucionales en materia de vivienda adecuada, sin embargo, señala en el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la Republica que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En relación a lo publicado por la Organización de Naciones Unidas, los siguientes tratados internacionales son lo que Chile actualmente está adscrito, y determinan el derecho al acceso a una vivienda digna:

- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948)

Artículo 25.1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951)
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (1965)
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966)
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966)
- CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1979)
- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989)

- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES (1990)

- CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2008)

- DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2007)

- CONVENIO N ° 161 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) RELATIVO A LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO (1985)

- CONVENIO N ° 117 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) SOBRE NORMAS Y OBJETIVOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL (1962)

- CONVENIO N ° 110 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) RELATIVO A LAS CONDICIONES DE EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE LAS PLANTACIONES (1958)

- CONVENIO N ° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES (1989)

- CONVENIO DE GINEBRA RELATIVO A LA PROTECCIÓN DEBIDA A LAS PERSONAS CIVILES EN TIEMPO DE GUERRA (1949)

- RECOMENDACIÓN N ° 115 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) SOBRE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES (1961)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Agrupación a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabaja para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Mide la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analiza y compara datos para realizar pronósticos de tendencias. Y, por último, fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

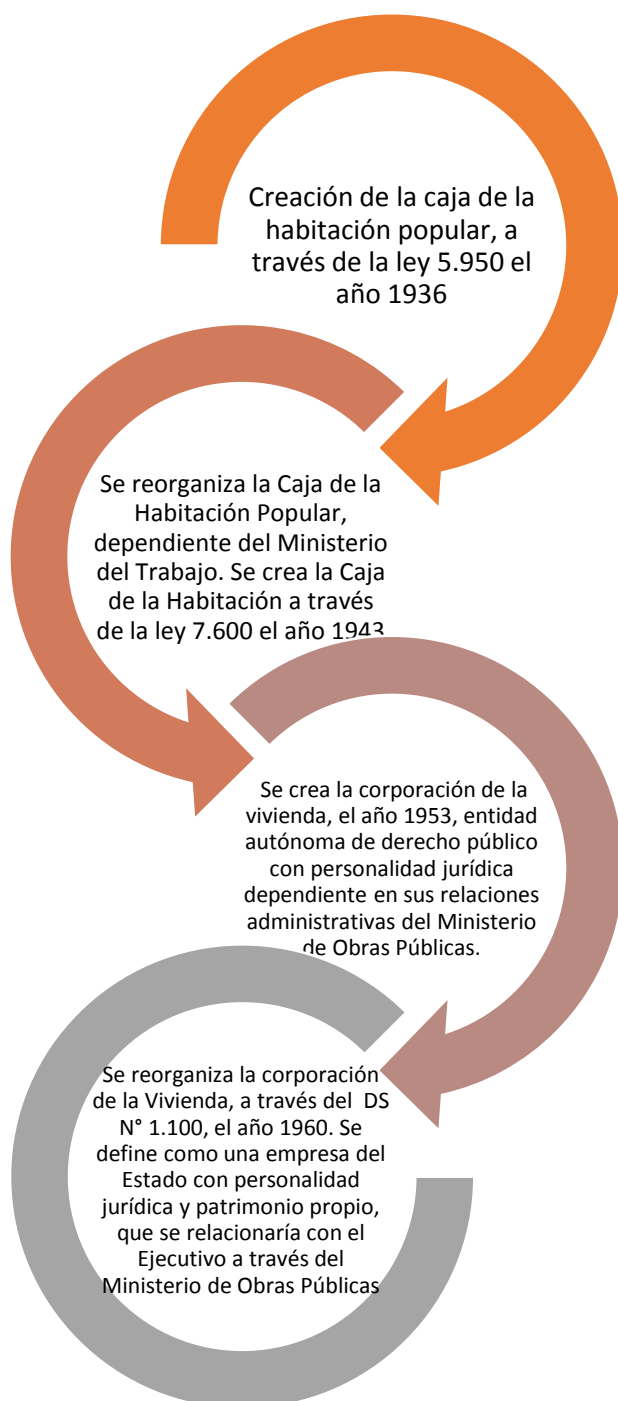
Es importante destacar que sólo Chile y México son países miembros latinoamericanos de la OCDE. (OCDE, 2017)

3.2 Viviendas sociales a través de la historia de Chile.

3.2.1 Primera época:

Durante la primera década del siglo XX las ciudades chilenas comenzaron a aumentar su importancia relativa respecto a los sectores rurales, que hasta entonces concentraban la mayor parte de la población. En la década de 1930, por primera vez el campo deja de crecer y la ciudad crece más, comenzando ésta a cubrir terreno agrícola. Se conforma, de este modo, un nuevo tipo de sector popular, ya no campesino, ni trabajador nómada, más bien urbano, obrero o trabajador del sector terciario, insertándose precariamente en la trama laboral y urbana de su nuevo mundo. Entre 1930 y 1952 la población urbana pasó de representar el 40%, a constituir el 60% de la población total. (Bravo, 1959)

Es importante precisar, a modo de resumen, los procesos que se vivieron antes de las épocas que se mostrarán en este capítulo. Los hitos más importantes son:



Juan A. Rios (1942 -1946)

En cuanto a las políticas habitacionales llevadas a cabo por el presidente de la república Juan A. Rios, se destacan la Ley 7.600 del 20.10.1943, que reorganizó la Caja de la Habitación Popular creando un organismo múltiple, dependiente del Ministerio del Trabajo: la Caja de la Habitación.

Los hitos más importantes que destacar en cuanto a las políticas habitacionales en este periodo son:

1. La promulgación de la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas (D. 451 del 06.07.1944), que definió los estándares de la vivienda económica.
2. La Ley 9.135 del 30.10.1948 (Ley Pereira, modificada por la Ley 9.572 del 04.03.1950), que estableció beneficios tributarios a quienes construyeran a través de esa Ordenanza.
3. La Ley 10.254 del 20.02.1952, que estableció sanciones tributarias a quienes no se acogieran a esta ordenanza (Bravo, 1959)

En cuanto al concepto de vivienda económica quedaron definidas como tales, las que se construyan en conformidad a las disposiciones del DFL. 2, tengan una superficie máxima de 140 metros cuadrados edificados y reúnan los requisitos, características condiciones que determina el Reglamento Especial. Esto resume en sala de estar, cocina, servicios higiénicos (W.C. lavatorio y ducha) y dos dormitorios.

Se establece en cambio una superficie edificada, mínima de 35 m2. para dicho programa medidos en obra gruesa (4) pudiendo llegarse a un programa menor, 25 m2, donde se considera sólo un dormitorio. (Bravo, 1959)

Gabriel González Videla (1946-1952)

Es a mediados del gobierno del Presidente Gabriel González Videla, en 1948 cuando la Ley Pereira precisó los beneficios que gozarían quienes construyeran viviendas, cuyos planos y especificaciones se guíen “estrictamente a la Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas (...) y sean aprobados por la Caja de la Habitación” (Bravo, 1959).

Los beneficios de esta ley de resumen principalmente en exenciones tributarias.

En el período 1944 a 1953, la Caja de la Habitación construyó, a lo largo del país, 18.195 viviendas en forma directa; 365 viviendas en forma indirecta “propiaamente tal”; 9.486 viviendas en forma “indirecta obligada” y; 7.128 a través del fomento de la Ordenanza Especial y la Ley Pereira, en total 35.174 viviendas que se sumaron al parque habitacional.

A pesar de esto, se construyeron apenas un promedio de 1.650 casas al año en todo el país, en una población que aumentó de 3 millones a 6 millones de habitantes a lo largo de este primer período, y de esta diferencia de 3 millones no menos del 90% necesitó de una legislación efectiva que le permitiera el acceso a la vivienda. (Bravo, 1959)

En conclusión, el Estado debió garantizar, solo durante esta época, el acceso a la vivienda a casi 2.7 millones de personas, lo que equivaldría a aproximadamente medio millón de viviendas. Solo se construyeron 79.000 viviendas, lo que significa que existía un déficit del 85% en cuanto a solución habitacional.

3.2.2 Segunda época:

Carlos Ibáñez del C. (1952 – 1958)

Esta segunda época comienza marcada por el surgimiento los primeros asentamientos humanos, formados por autoconstrucción con materiales de deshecho y en sectores que denominados “tomas”², que el pueblo bautizó con el nombre de “callampas”.

En respuesta, el Estado para enfrentar estos asentamientos ilegales y, en su mayoría, en pésimas condiciones habitacionales, formuló dos tipos de acciones:

1. Continuar con las políticas públicas establecidas en el anterior periodo, con respecto a la construcción de poblaciones que se hacían por la Caja de Habitación, pero esta vez incentivando aún más la exención de tributos.
2. Erradicar a los habitantes de las “callampas” hacia otros lugares.

² En alusión a adjudicarse un terreno que no le pertenece.

Este periodo estuvo marcado por la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N°2 (D.F.L. 2), el cual establece el Programa Nacional de Vivienda que comienza a incentivar el ahorro previo de las postulantes a viviendas sociales antes de acceder a ellas, instaurándose así también lo que se llamó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda.

La segunda es la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI), fusionando la Caja de la Habitación, dependiente del Ministerio del Trabajo y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dependiente del Ministerio de Hacienda.³ La nueva institución, con funciones ampliadas, fue una “entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica, dependiente en sus relaciones administrativas del Ministerio de Obras Públicas”. (Bravo, 1959)

Jorge Alessandri R. (1958 – 1964)

Se formuló el Programa de erradicación a terrenos urbanizados desarrollado durante la presidencia de Alessandri Rodríguez, este contemplaba, en una segunda etapa, una vivienda mínima de 38 m², ampliable, construida por sistema de autoconstrucción o a través de una empresa constructora. (Bravo, 1959)

Por último, se comienzan a impulsar una de las modalidades de solución habitacional que se han mantenido hasta el día de hoy en Chile. Se trata del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Principalmente, se basó en el beneficio recíproco del trabajo de los participantes, siendo auxiliado por el apoyo técnico de una entidad externa, ya sea de origen estatal, municipal o privada. Este programa constituyó la solución de vivienda para numerosas familias que habitaban algunos de los asentamientos más precarios de la ciudad, ubicados en lugares carentes de todo equipamiento y servicios, cercanos a las riberas de ríos y acueductos que muchas veces conducían la eliminación de los residuos sanitarios de aquella parte de la ciudad ya urbanizada y consolidada. (Bravo, 1959)

Eduardo Frei M. (1964 – 1970)

Este periodo está marcado por las llamadas “operaciones de sitio”, que planteaban la autoconstrucción como una alternativa viable al problema

³ Creada bajo la Ley 6.334 (1939) en contingencia por el terremoto de Chillán en 1939.

habitacional existente en esos años. Lo que caracterizó estas operaciones fue la precariedad de los elementos de construcción de estas viviendas, donde se privilegió entregar acceso a un terreno, más que a una vivienda definitiva, quedando en manos del propietario la construcción de la vivienda. (Hidalgo, 1997)

En este mismo periodo se crea el Ministerio de vivienda y urbanismo, que tendría como misión fundamental la formación de toda la política habitacional, el control y orientación de la actividad privada, la distribución de recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

Esta nueva entidad estableció el Plan de Ahorro Popular, que tiende a perfeccionar lo ya planteado en años anteriores, estableciendo nuevas categorías de vivienda según los ingresos de las familias demandantes.

Salvador Allende G. (1970 - 1973)

Los años 70 comenzaron en torno a una gran presión social, y el tema habitacional tomaba carácter de urgencia. Las ciudades comenzaban a reflejar las casi tres décadas de segregación y ocupación ilegal; estos asentamientos precarios mostraban la demanda insatisfecha de los esfuerzos realizados por el Estado chileno para paliar el déficit habitacional.

Al año 1970 se llegaba a un déficit de 592.324 viviendas. Los comités de los sin casa pasaron a convertirse en un movimiento de pobladores coordinados a escala nacional y políticamente dirigido por partidos proletarios y vinculados a las nuevas organizaciones revolucionarias que empezaban a formarse en Chile (Lopez, 1974).

Las tomas ilegales se denominaron “campamentos”, por el carácter frágil y combativo que representaban. Los lineamientos del Presidente Allende, en cuanto a vivienda, era principalmente la concepción de que la vivienda es un bien al cual tienen derecho todos los habitantes y su reparto no se puede regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales. (Sanfuentes, 1979)

Estos nuevos lineamientos, también planteaban que el Estado debía ser el propietario de los terrenos de futuros proyectos de viviendas sociales, y

además ser el encargado de construir y controlar, de acuerdo con las exigencias urbanísticas y sociales, que deben estar por sobre el interés privado.

Estos nuevos lineamientos de la gestión fiscal provocaron la reacción de aquellos grupos empresariales involucrados en el sector de la construcción, y así mismo, alentó a pobladores ante el inicio del proceso de estatización de dichas empresas. (Lopez, 1974) Se suprimió la autoconstrucción fomentaba por el anterior gobierno, ya que es considerada socialmente injusta porque quitaba al trabajador sus horas de descanso; contribuía a aumentar la cesantía o paro; y era técnicamente ineficiente y antieconómica. (Bravo, 1959)

3.2.3 Tercera época:

Augusto Pinochet U. (1973 – 1989)

El golpe de Estado tuvo repercusión en todo ámbito de la vida nacional, tanto en lo social como institucional. Las transformaciones en políticas de viviendas no tardarían en llegar, y el primer paso a esto fue la creación de los “Comités habitacionales comunales” (1974), que tuvieron como objetivo elaborar y ejecutar planes y programas encaminados a dar solución habitacional a las poblaciones con insatisfactorias condiciones de salubridad y de vivienda. (ALVAREZ, 1975) La vivienda pasa de ser un derecho que el Estado debe garantizar en consecuencia a tu nivel de vulnerabilidad, a un bien que se adquiere a través del ahorro y el esfuerzo: ahora la familia y el Estado comparten responsabilidad de la construcción de la vivienda. El Fisco, se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso habitacional, pudiendo también subsidiar en forma directa a los grupos de más bajos ingresos. Además, se opta por fomentar y apoyar la creación de un mercado abierto de viviendas, siendo responsabilidad del sector privado la producción de estas. (Bravo, 1959)

Desde 1978 se replantea el sistema de acceso a la vivienda, y se crea el sistema de Subsidio Habitacional, que hasta el día de hoy funciona en Chile.

Hacia principio de los ochenta la Dictadura militar enfoca sus políticas habitacionales en erradicar los campamentos antiguos que aún existían en las áreas urbanas de las ciudades.

A pesar de que las cifras demostraban un gran avance en materia habitacional, ya que, según el Ministerio de vivienda y urbanismo, sólo en la Región Metropolitana de Santiago existían 340 Campamentos que contenían 51.797 familias (259.000 personas). Al año 1979 la cifra disminuyó a 294 Campamentos, habitados por aproximadamente 44.789 familias, es decir por unas 223.957 personas. (Bravo, 1959) No obstante, la solución que entregó el gobierno fue trasladar a estas familias a proyectos habitacionales periféricos y de escasos niveles de inversión, muchos de estos proyectos no contaban con infraestructura y equipamiento como para recibir adecuadamente a nuevos contingentes de población.

Esta decisión de parte del gobierno tuvo consecuencias que fueron imposibles de remediar, incluso en la actualidad, ya que la nueva localización de las poblaciones, asociada al bajo costo del suelo, contribuyó a acentuar la segregación de las personas vulnerables, pero ahora en su vivienda definitiva.

Patricio Aylwin A. (1989 – 1993)

Uno de los hitos de este periodo fue la creación del “Programa de Vivienda Básica”, que en 4 años construyó alrededor de 122.000 viviendas, lo que se traduce en casi un 30% del total de viviendas construidas en los periodos 1978 a 1995. (Bravo, 1959)

Cabe destacar en política habitacional del Presidente Aylwin, el Programa Especial de Trabajadores, que permite acceder a viviendas sociales a grupos asociados en instituciones públicas y privadas, los Programas Vivienda Progresiva (Primera y Segunda Etapa), y el Programa de Subsidio Rural, entre los más relevantes.

Las soluciones habitacionales entregadas por estos Programas están basadas en estándares mínimos, que van desde la caseta sanitaria hasta unidades básicas con baño, cocina, sala de estar y dormitorios. (Hidalgo, 1997)

Eduardo Frei R. (1994 – 2000)

El segundo periodo de la concertación enfocó sus políticas utilizando a su favor la estabilidad y solidez de la economía chilena durante esos años, además la estabilidad social y el alto grado de credibilidad de las políticas públicas en materia habitacional y urbana.

De esta forma, MINVU introdujo nuevos objetivos dirigidos a perfeccionar la política habitacional, enfocándose en la equidad. Para eso se privilegiaron las formas de postulación denominadas “asociativas”, se diversificó la oferta programática mediante mecanismos de movilidad, se incrementó la calidad en materia urbana de los conjuntos y se generó nueva oferta de programas urbanos, incorporando el término de megaproyectos urbanos que orienten la acción habitacional.

Las políticas habitacionales, de los más de 10 años de concertación, se resumen en:

1. El ciudadano como centro de las políticas.
2. La equidad y solidaridad como sentido de la participación ciudadana;
3. La búsqueda de ciudades sustentables;
4. La consolidación de políticas integrales;
5. La promoción de un Estado activo, regulador, subsidiario y facilitador;
6. La búsqueda de mercados urbanos eficientes (explicitando subsidios y costos); y séptimo, la consolidación de modalidades participativas de hacer ciudad. (Ministerio de vivienda y urbanismo)

Por último, la calidad de la vivienda es uno de los parámetros de evaluación que adquiere especial importancia en este período. Con respecto a esto, SERVIU realiza estudios de patologías de la construcción, evaluando el porcentaje de viviendas con fallas o defectos de construcción en pavimentos interiores; estructura de muros y techumbre; tabiques y terminaciones; funcionamiento servicios; baños y alcantarillado. (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2018)

3.2.4 Cuarta época:

Ricardo Lagos E. (2000 – 2006)

En este periodo se reformó la política existente. Se le quito masividad a las soluciones habitacionales y se disminuyó la densidad de los proyectos hasta las 300 unidades. (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2018) El Estado focalizó sus recursos en los más pobres a través del Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda, el déficit de las familias que se instalaban por sobre la línea de la pobreza lo asumiría el sector privado con créditos hipotecarios con la banca junto a un subsidio para la clase media. Así, el SERVIU dejó de ser el promotor de la vivienda social pasando a tener un rol subsidiario

El Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda se concentró en las familias más pobres que no tenían posibilidad de optar a un crédito hipotecario. Se les hacía entrega de un subsidio de 280 UF y el ahorro de las familias, se le otorgaba una vivienda de aproximadamente 25m². Este espacio estaba proyectado para ampliarse, por lo menos, al doble de la cantidad de mt² ya construidos.

Por otro lado, estaba el Fondo Solidario de Vivienda enfocado en los sectores más pobres, que al igual que en el primero programa, podían optar por un crédito hipotecario. La única solución en este caso es una vivienda definitiva. (MINVU, 2015)

Michelle Bachelet J. (2006 – 2010)

En la “Nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social 2006 – 2010” se plantearon desafíos que apuntaban directamente a los temas que competen a la calidad e integración social, donde además de plantear disminuir el déficit habitacional, sino que además garantizar la calidad de vida en estas viviendas y promover la integración social, para así sentirse parte del nuevo barrio.

Por calidad, la propuesta contemplaba el aumento del subsidio del Fondo Solidario de Vivienda en 50 UF para obtener un mayor tamaño, una mayor

fiscalización a los proyectos y su construcción y regular las Entidades de Gestión Inmobiliaria social.

Por integración, se presentó el incentivo a la adquisición de casa usada, el subsidio diferenciado de localización y el subsidio para equipamiento para nuevos proyectos. Por otro lado, el programa Quiero mi Barrio orientado a mejorar la calidad de vida de habitantes de barrios vulnerables y con deterioro urbano recuperando sus espacios públicos. (MINVU, 2015)

Sebastián Piñera E. (2010 – 2014)

En primer mandato del Presidente Piñera, se crea la reforma urbana que pretende liberalizar usos de suelo para proyectos subsidiados.

Junto con esta nueva política de vivienda, se implementaría una reforma que apunta a generar “mayor disponibilidad de suelo”. En ese sentido, “como una forma de fomentar la construcción de viviendas económicas, se propone flexibilizar las normas de los Planes Reguladores bajo determinadas circunstancias, con el objeto de implementar una Política Habitacional y una Reforma Urbana, que beneficie a los sectores de mayor necesidad, a la vez de incorporar por esta vía nuevos terrenos al mercado de viviendas subsidiadas”. (MINVU, 2015)

La forma de hacerlo es a través del “perfeccionamiento del artículo 6.1.8 de la OG para permitir la construcción de viviendas económicas en general, en Conjuntos de hasta 4 pisos, liberando usos de suelo, en cualquier área regulada por un Instrumento de Planificación Territorial”. Esto significa que se eliminan las restricciones por uso de suelo, y se es libre de construir en todo el país. Por otro lado, se pretende también autorizar la construcción de vivienda en altura que recibe subsidios, en cualquier terreno dentro de zonas urbanas (a diferencia de lo que operaba hasta ahora, definiendo territorialmente zonas de renovación urbana en las que operan los subsidios). (MINVU, 2015)

3.3 Normativa

3.3.1 Normativa Chilena respecto a Vivienda

El Estado de Chile cuenta con políticas habitacionales tanto técnicas – respecto a construcción y entorno – como de habitabilidad, donde se toman en cuenta distintos factores sociales, ya sean etnia, perfiles de familias en base a encuestas sobre ingreso familiar, entre otros.

Respecto a la construcción

En cuanto a la vivienda social, es en el año 1959, con el reglamento especial para viviendas económicas donde nace la primera definición para esta:

“La "vivienda económica" individual o colectiva considerará, por lo menos, en su programa lo siguiente:

- a) Sala de estar
- b) Cocina
- c) Servicios higiénicos (W.C., lavatorio y ducha)
- d) Dos dormitorios

La superficie edificada mínima del proyecto con este programa será de 35 metros cuadrados. Sin embargo, se autorizará como etapa transitoria la construcción de sólo una parte de este programa; parte que necesariamente, deberá, incluir:

- a) Sala de estar-cocina
- b) Servicios higiénicos (W.C., lavatorio y ducha)
- c) Un dormitorio

La superficie mínima de esta primera etapa será de 25 metros cuadrados.

La superficie máxima de la "vivienda económica", cualquiera que sea su programa, se calculará sobre la base de 17,5 metros cuadrados de superficie edificada por habitante, determinándose el número de habitaciones de una vivienda. (Se considerarán en el cálculo sólo las camas ubicadas a nivel de piso).

En todo caso, la superficie máxima aceptable no podrá exceder de los 140 metros cuadrados edificados. Por lo tanto, de acuerdo con la capacidad de habitantes de cada vivienda, se permitirán las siguientes superficies máximas:

- a) Para 4 habitantes, 70 metros cuadrados
- b) Para 5 habitantes, 87,5 metros cuadrados
- c) Para 6 habitantes, 105 metros cuadrados
- d) Para 7 habitantes, 122,5 metros cuadrados
- e) Para 8 o más habitantes, 140 metros cuadrados.” (Decreto 1608, 1959)

El año 2008 la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 50.892, que exige a los Directores de Obras Municipales para certificar un inmueble como 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 1979⁴.

Es así como en el Dictamen se hace presente que la vivienda social es una clase de vivienda económica y, como tal, debe cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos conforme a la ley:

- a) Que se construya conforme al D.F.L. N° 2, de 1959;
- b) Que la superficie edificada no sea superior a los 140 metros cuadrados;
- c) Que reúna los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial de Viviendas Económicas;
- d) Que tenga carácter definitivo;
- e) Que esté destinado a resolver los problemas de la marginalidad habitacional;
- f) Que sea financiada con recursos públicos o privados;
- g) Que su valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30% (UF 520);
- h) Que cumpla las características técnicas, de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que dicte el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

⁴ DEROGA EL DECRETO LEY N° 1.088, DE 1975, Y TRANSFIERE AL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO LOS PROGRAMAS DE "VIVIENDAS SOCIALES"; MODIFICA EL DECRETO LEY N° 1.519, DE 1976; DEFINE LAS "VIVIENDAS DE EMERGENCIA" Y SEÑALA COMPETENCIA DE LA OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

Enfatiza el Dictamen que la finalidad de las viviendas sociales dice relación con afrontar los problemas de marginalidad habitacional que padecen los sectores más desposeídos de la población, por lo que “la autoridad correspondiente debe exigir el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que la ley exige para considerar una vivienda como social, entre ellos, que efectivamente esté destinada a la solución de la marginalidad habitacional, circunstancia que concurrirá cada vez que la vivienda cuya finalidad se pretende certificar sea consecuencia de la ejecución de los programas desarrollados por los Servicios de Vivienda y Urbanización destinados a tales efectos, en razón de ser las Entidades que deben ocuparse de dicho problema habitacional”. (Dictamen N° 50.892, 2008)

A modo de resumen, lo que plantea el Estado en cuanto a construcción de vivienda social, en sus diferentes normativas, es lo siguiente:

Estándar de construcción de vivienda en Chile en base a la norma hasta el año 2010	
Metros cuadrados por habitante	17.5
Metros cuadrados máximos construidos	140
Metro cuadrados mínimos construidos	25
Habitaciones mínimas por vivienda	3 (1 Habitación, 1 Baño, 1 Sala de estar- cocina)
Valor máximo por vivienda social	400 UF (En la actualidad, equivalente a \$11.000.000 aproximadamente)

Fuente: Elaboración propia

Además, es importante destacar la evolución de superficie de la vivienda social en relación a los años. En 11 años de políticas habitacionales, la vivienda social solo aumentó en 7 mts², aproximadamente, su superficie promedio.

Años	Superficie Promedio
1990	35,56m2
1991	37,67m2
1992	39,31m2
1993	39,41m2
1994	39,76m2
1995	40,65m2
1996	41,90m2
1997	42,70m2
1998	41,74m2
1999	44,56m2
2000	42,46m2
2001	42,04m2
2002	42.5 m2

Fuente: Datos obtenidos a partir de datos obtenidos de Chile. Un siglo de políticas de vivienda y barrio del MINVU.

No es hasta el año 2011, a través del DS 49, que se actualiza el mínimo de m2 construidos por vivienda social, pasando de 35 m2, a 45 m2.

Este nuevo reglamento respecto a vivienda social plantea, por primera vez, aspectos de la habitabilidad, considerando un aspecto mucho más amplio del concepto de vivienda de lo que consideraba el antiguo reglamento especial de viviendas económicas, creado el año 1959.

En el plano de construcción de la vivienda, se considera:

“Artículo 43. (...) El programa arquitectónico de la vivienda a construir deberá incluir como mínimo cuatro recintos conformados: una zona de estar - comedor - cocina, a lo menos dos dormitorios conformados y un baño.”

Además, se hace mención a las “familias no tradicionales”, de 2 integrantes:

“(...) el programa arquitectónico definido por el presente decreto para viviendas destinadas a familias de hasta 2 integrantes, tales como adultos mayores, personas afectadas por discapacidades, y proyectos emplazados en áreas rurales, entre otras.”

En cuanto al financiamiento de la vivienda, parte de este corresponde al ahorro del grupo familiar:

“El precio de la vivienda estará conformado por el monto del subsidio habitacional, el ahorro acreditado por el postulante y los aportes adicionales públicos y/o privados, si los hubiere. (...) el precio de la vivienda establecido en la escritura correspondiente no podrá superar las 950 Unidades de Fomento.”

Para definir los diferentes tipos de vivienda que pueden construir bajo la modalidad de vivienda social, se formuló el Cuadro Normativo de Proyectos Habitacionales y Tabla de Espacios de Usos Mínimos para el Mobiliario.

Este cuadro muestra la dotación inicial de habitaciones, según el número de dormitorios, y si se construye bajo la modalidad de ampliaciones proyectadas. Estas ampliaciones se definen como: “espacios proyectados para futuras ampliaciones, que pueden entregarse sin estar habilitados, pero que deben estar contenidos en la estructura inicial de la vivienda”

DOTACIÓN INICIAL DE DORMITORIOS	PROGRAMA ARQUITECTÓNICO CONSTRUIDO	AMPLIACIONES PROYECTADAS
1 dormitorio	- Estar – comedor – cocina	- 2 dormitorios, cada uno según unidad "Dormitorio proyectado" de la Tabla de Espacios de Usos Mínimos para el Mobiliario
	- Baño	
	- Dormitorio principal	
2 dormitorios	- Estar – comedor – cocina	- 1 dormitorio, según unidad "Dormitorio proyectado" de la Tabla de Espacios de Usos Mínimos para el Mobiliario
	- Baño	
	- Dormitorio principal	
	- Segundo dormitorio	
3 dormitorios	- Estar – comedor – cocina	- No se exige ampliación
	- Baño	
	- Dormitorio principal	
	- 2 dormitorios según unidad "Segundo dormitorio" y "Dormitorio construido adicional" de la Tabla de Espacios de usos Mínimos para el Mobiliario	
3 dormitorios aplicando Subsidio de Densificación en Altura Art. 35 letra d)	- Estar – comedor – cocina	- No se exige ampliación
	- Baño	
	- Dormitorio principal	
	- Segundo Dormitorio	
	- Tercer dormitorio según unidad "Dormitorio construido adicional" de la Tabla de Espacios de usos Mínimos para el Mobiliario	
	- Loggia, cuando corresponda.	
3 dormitorios aplicando Subsidio por Grupo Familiar Art. 35 letra e)	- Estar – comedor – cocina	- No se exige ampliación
	- Baño	
	- Dormitorio principal	
	- Segundo Dormitorio	
	- Tercer dormitorio según unidad "Dormitorio proyectado" de la Tabla de Espacios de usos Mínimos para el Mobiliario	

La superficie construida inicial de la vivienda no deberá ser inferior a:

TIPOLOGÍA	SUPERFICIE MINIMA
Construcción en Sitio Propio	45 m ²
Densificación Predial	42 m ²
Pequeño Condominio	42 m ²
Construcción en Nuevos Terrenos	42 m ²

Fuente: DS 49

En cuanto a construcción, el DS 49 plantea lo siguiente:

Estándar de construcción de vivienda en Chile en base al DS 49 (2011)	
Metros cuadrados por habitante	21
Metros cuadrados máximos construidos	45
Metro cuadrados mínimos construidos	42
Habitaciones mínimas por vivienda	3 (1 Habitación, 1 Baño, 1 Sala de estar-cocina)
Valor máximo por vivienda social	950 UF (En la actualidad, equivalente a \$26.000.000 aproximadamente)

Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Respecto a la habitabilidad

El concepto de habitabilidad se define como “el conjunto de condiciones ambientales aceptada como suficiente por parte de los usuarios para llevar a cabo actividades ordinarias, y que, por lo general, se limita a las condiciones relativas a los aspectos higrotérmicos, acústico y visual, además de estar directamente relacionado con la escala de la vivienda.” (INVI, 2004)

El concepto de habitabilidad, hoy en día, contempla factores mucho más amplios, y se determina por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno, es decir, cómo cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas (INVI, 2004)

Enfoque Social

Refiere principalmente al contexto en que se construye la vivienda, dejando de lado los temas técnicos de construcción, y dándole énfasis al proceso que contribuye a la formación de ciudadanía y a la integración social, desde la perspectiva habitacional.

Es en este contexto que el Estado, en el año 2006, crea el Manual para el diseño y ejecución de Planes de Habitación Social, con énfasis en la integración de las familias más pobres del país.

Un Plan de Habitación Social es una serie coherente y programada de actividades, orientadas a que las familias postulantes desarrollen las habilidades necesarias para tener y administrar su vivienda propia, asumirla como un patrimonio familiar, insertarse en barrios y redes sociales que les permitan mejorar su calidad de vida, así como planificar y llevar a cabo proyectos de ampliación y mejoramiento de su vivienda y entorno.

Podemos decir que hay habitación social, desde una perspectiva habitacional, cuando las personas:

1. Se reconocen como sujetos de derechos y deberes.
 2. Conocen el programa habitacional al que postulan y cuentan con herramientas que les permitan actuar en forma autónoma y responsable.
 3. Se involucran con el proyecto al que postulan y son capaces de generar demandas específicas a este.
 4. Son capaces de cumplir con los requerimientos de ahorro.
 5. Identifican sus necesidades habitacionales y sociales.
 6. Entienden la vivienda como un patrimonio familiar.
 7. Usan, cuidan y mantienen adecuadamente su vivienda.
 8. Tienen conocimiento sobre cómo ampliar y mejorar su vivienda.
 9. Participan activamente en los procesos de toma de decisiones del Comité al que pertenecen.
 10. Ejercen sus derechos como propietarios.
 11. Se insertan exitosamente en su barrio y comunidad, estableciendo relaciones de convivencia armónica con sus vecinos.
 12. Conocen y usan las redes sociales, asistenciales y de protección social.
- (Ministerio de vivienda y urbanismo)

Enfoque Normativo

En cuanto a la normativa, el DS 49 (2011) es el primero reglamento en plantear temas sobre habitabilidad, ya que el reglamento sobre viviendas económicas no se refería a este tema. Este nuevo reglamento plantea un Plan de acompañamiento Social, con el objetivo

de informar e involucrar a las familias postulantes en el proyecto habitacional que van a ser parte. Propone lo siguiente:

“Artículo 51. Propósitos y áreas del Plan de Acompañamiento Social

1. La Etapa de Organización de la Demanda, Diseño y Ejecución del Proyecto, del Plan de Acompañamiento Social, tendrá los siguientes propósitos y áreas de intervención:

- 1.1 Para Proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos y Megaproyectos

- A) Área de Ingreso de la Postulación al sistema de postulación del MINVU:

- Concretar la postulación de las familias que cumplen con los requisitos establecidos en el presente reglamento, en la alternativa de solución habitacional más pertinente para cada una de ellas.

- A.1 Informar e involucrar a las familias en el diseño del proyecto habitacional y del Plan de Acompañamiento Social correspondiente a la Etapa de Diseño y Ejecución del Proyecto.

- A.2 Aprobar el proyecto habitacional y la Etapa de Diseño y Ejecución del Proyecto del Plan de Acompañamiento Social, por parte de los integrantes del grupo organizado.

- A.3. Realizar la postulación de las familias, de acuerdo al presente reglamento. Área de seguimiento del proyecto habitacional:

- B) Informar e involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción.

- C) Área de apoyo a futuros propietarios:

- c.1. Apoyar el sistema de asignación de las viviendas, cuando corresponda.

- c.2. Asesorar a las familias en la organización del traslado.

- c.3. Asesorar a las familias en temas relacionados con:

- I. El adecuado uso, cuidado y mantención de la vivienda, el equipamiento y el espacio público

- II. El conocimiento general de las redes sociales y comunitarias existentes en la localidad donde se emplazará el proyecto.

- D) Área Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios, cuando corresponda:

d.1. La promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios o copropietarios, según corresponda, y como vecinos.

d.2. Alcances de la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuando corresponda a condominios de vivienda social.”

Esta parte previa a la entrega de la vivienda definitiva se basa en crear un sentimiento de pertenencia y unidad barrial, más allá de simplemente seleccionar quienes serán parte del proyecto que se está realizando.

En cuanto a la etapa posterior, una vez que las familias fueron seleccionadas y hubo participación del grupo sobre el proyecto habitacional, viene el apoyo a la conformación del barrio, que propone principalmente la creación de áreas de organización comunitaria:

“2. La Etapa Posterior del Plan de Acompañamiento Social, de Apoyo a la Conformación del Nuevo Barrio, que será aplicable únicamente a las personas postulantes beneficiadas bajo la tipología de Construcción en Nuevos Terrenos y Megaproyectos, tiene como fin promover la integración e instalación de las familias en el nuevo barrio a través de las siguientes áreas y propósitos:

A) Área Organización Social y Redes Comunitarias:

a.1. Reforzar la organización comunitaria, la promoción de la identidad barrial y la seguridad del barrio.

a.2. Vincular las familias con las redes comunitarias.

B) Área Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios, cuando corresponda, la que tiene como propósitos:

b.1. Promover los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios, copropietarios, cuando corresponda, y como vecinos.

b.2. Apoyar la constitución de la copropiedad inmobiliaria, en el caso de los condominios de vivienda social.

b.3. Orientar acerca del adecuado uso, cuidado y mantención de la vivienda, del equipamiento y del espacio público.

b.4. Diseñar planes de emergencia ante situaciones de catástrofe.

C) Área Fiscalización de la Ocupación de Viviendas: Verificar la ocupación efectiva de las viviendas entregadas.”

En cuanto al entorno, el reglamento plantea estándares mínimos para realizar los proyectos habitacionales, estos son:

“Artículo 43. Estándar Técnico de las Viviendas en Proyectos Habitacionales de Construcción

La vivienda debe resolver la funcionalidad de los recintos, considerando el destino de los mismos en su interrelación, de modo de que además del cumplimiento de las condiciones reglamentarias exigidas, permitan el desarrollo de soluciones pertinentes a las condiciones culturales y de uso de las familias beneficiadas.”

Para llevar este punto a cabo, se planteó un equipamiento mínimo, sobre el entorno, para estos nuevos proyectos habitacionales:

Nº DE VIVIENDAS	EQUIPAMIENTO MÍNIMO
De 30 a 70	- Áreas verdes conformadas de acuerdo a las exigencias mínimas establecidas en el Itemizado Técnico de Construcción a que se alude en el artículo 44. A lo menos el 50% de la superficie de áreas verdes deberá concentrarse en un solo paño continuo, el cual deberá tener un ancho mínimo de 7 m. - Plaza con Juegos Infantiles y Área Recreacional Deportiva, que se podrá ubicar en los terrenos destinados a Áreas Verdes, Deporte y Recreación de acuerdo a lo señalado en la OGUC. Tanto la Plaza con Juegos Infantiles como el Área Recreacional Deportiva, deberán contar a lo menos con mobiliario urbano, iluminación, pavimentos peatonales y vegetación adecuada al clima, incluida su correspondiente solución de riego de acuerdo a lo señalado en la OGUC.
Más de 70	- Áreas verdes conformadas de acuerdo a las exigencias mínimas establecidas en el Itemizado Técnico de Construcción referido en el artículo 44. A lo menos el 50% de la superficie de áreas verdes deberá concentrarse en un solo paño continuo, el cual deberá tener un ancho mínimo de 10 m. - Plaza con Juegos Infantiles y Área Recreacional Deportiva: que se podrá ubicar en los terrenos destinados a Áreas Verdes, Deporte y Recreación de acuerdo a lo señalado en la OGUC. Tanto la Plaza con Juegos Infantiles como el Área Recreacional Deportiva, deberán contar a lo menos con mobiliario urbano, iluminación, pavimentos peatonales y vegetación adecuada al clima, incluida su correspondiente solución de riego de acuerdo a lo señalado en la OGUC. - Sala Multiuso: cuya superficie mínima será de 0,6 m² por cada vivienda del proyecto habitacional, que se podrá ubicar en los terrenos destinados a Equipamiento, de acuerdo a lo señalado en la OGUC. El programa arquitectónico de la Sala Multiuso debe contemplar a lo menos tres recintos: un espacio multifuncional y dos baños, con inodoro y lavamanos cada uno, uno de ellos adecuado para el ingreso y maniobra de una silla de ruedas con un espacio que permita giros en 360° de un diámetro mínimo de 1,50 metros, incluyendo barras de apoyo. Para los baños se considerarán las dimensiones de uso que establece el Cuadro Normativo para los artefactos señalados. La Sala Multiuso deberá ubicarse en el piso que cuente con acceso al exterior, cumplir con los requisitos de accesibilidad para personas con discapacidad que señala la OGUC para edificios de uso público y deberá estar, a lo menos en un 80% conformada como espacio cerrado, pudiendo constituirse el restante 20% a través de espacios intermedios o parcialmente cerrados contiguos al espacio totalmente conformado.

Fuente: DS 19, 2016

Por último, el DS 19 (2016), que reglamenta el programa de integración social y territorial, hace referencia al acceso de los servicios básicos como requisito fundamental para la construcción de un proyecto habitacional:

“4. Los proyectos presentados deberán estar localizados en zonas con acceso a servicios de la comuna, que se detallan a continuación:

- a. Que el establecimiento educacional más cercano cuente con a lo menos dos niveles de educación (pre-básica y/o básica y/o media) y se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- b. Que el establecimiento de nivel parvulario más cercano se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- c. Que el establecimiento de salud (de atención primaria o de nivel superior) más cercano, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- d. Que la vía más cercana al terreno por la cual circula un servicio de transporte público se encuentre a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- e. Que el equipamiento comercial, deportivo o cultural existente (de escala mediana) más cercano, según los artículos 2.1.33 y 2.1.36 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- f. Que el área verde pública (de superficie mayor a 5.000 metros cuadrados) más cercana, existente o proyectada en el instrumento territorial correspondiente, se encuentre ubicada a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.
- g. Que el terreno se encuentre a una distancia no superior a 200 metros de una vía de servicio o de rango superior existente, y con acceso directo a ella a través de una vía cuya urbanización este ejecutada al 100% o que considere su ejecución al 100% como parte del proyecto presentado.”

Respecto a la selección y asignación

La metodología que utilizó el Ministerio de vivienda y urbanismo para asignar y seleccionar a los futuros propietarios de viviendas se fundó en un sistema de puntajes, que categoriza a la población según su nivel de vulnerabilidad. Además, toma factores como la discapacidad y las familia monoparentales.

El DS 49 dicta lo siguiente;

“Los factores para determinar el puntaje que definirá la prelación entre los postulantes, serán los siguientes:

a) Núcleo Familiar:

- 50 puntos por cada uno de los integrantes del grupo familiar señalado en la Declaración de Núcleo Familiar.
- 40 puntos adicionales por cada menor entre 6 y hasta 18 años, integrantes del núcleo familiar identificado en la Declaración de Núcleo. 50 puntos adicionales por cada menor de hasta 5 años, incluido.
- 100 puntos adicionales por cada miembro integrante del Núcleo Familiar declarado que tuviese 60 o más años.
- 40 puntos adicionales por cada integrante del núcleo familiar que acredite ser voluntario activo del Cuerpo de Bomberos y que se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Bomberos Voluntarios a cargo de la Junta Nacional de Cuerpo de Bomberos de Chile.
- 20 puntos por cada integrante del núcleo familiar que haya cumplido efectivamente con su Servicio Militar en modalidad de Conscripción Ordinaria y Valer.
- 40 puntos adicionales si el postulante o su cónyuge, o conviviente civil, pertenece a las Plantas de Suboficiales y Gendarmes, o de Profesionales funcionarios, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares, de Gendarmería de Chile, cuyas funciones permanentes se desarrollen al interior de recintos penitenciarios, certificada esta situación por Gendarmería de Chile.

Para el puntaje final de este factor, se sumarán los puntos mencionados anteriormente, no pudiendo este puntaje ser mayor a 600 puntos.

b) Vulnerabilidad Habitacional

Se considerará como Puntaje de Vulnerabilidad Habitacional aquél que resulte de la suma de los siguientes ítems:

1. Hacinamiento

Cantidad de personas por habitación:

Índice de Hacinamiento	Puntaje
Menor que 2,5	0
Entre 2,5 y menor que 5	140
5 o más	280

El índice de hacinamiento corresponderá al cuociente entre el número de personas y el número de habitaciones usadas como dormitorios calculado en base a los antecedentes consignados en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica, del hogar del cual forma parte el núcleo familiar del postulante.

2. Tipo de vivienda

Se otorgará el siguiente puntaje de acuerdo con la variable Tipo de Vivienda consignada en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica, del hogar del cual forma parte el núcleo familiar del postulante, complementado con la variable Materialidad de Pisos en el primer indicador:

Tipo de vivienda	Puntaje
Casa con piso de tierra	140
Pieza dentro de la vivienda	
Mejora, mediagua	
Rancho, ruca o choza	
Vivienda de desecho	

3. Distribución de Agua

Se otorgará el siguiente puntaje de acuerdo con la variable Distribución de Agua consignada en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica, del hogar del cual forma parte el núcleo familiar del postulante:

Distribución de Agua	Puntaje
Con llave dentro del sitio, pero fuera de la	

vivienda.	30
No tiene sistema de agua potable, acarrea el agua	

4. Sistema de baño

Se otorgará el siguiente puntaje de acuerdo a la variable Sistema de Baño consignado en el Instrumento de Caracterización Socioeconómica, del hogar del la cual forma parte el núcleo familiar del postulante:

Sistema de Baño	Puntaje
Cajón, letrina o WC sobre pozo negro, acequia, canal u otro sistema	30
No tiene sistema de baño	
WC conectado a alcantarillado o fosa séptica	0

c) Antigüedad de la postulación

1. Individual	Puntaje
Por cada postulación en que no haya sido seleccionado, con un máximo de 160 puntos, en llamados a concurso regulados por el presente reglamento u otros llamados a postulación habitacional efectuados por el MINVU destinados a la obtención de una vivienda.	40

2. Colectiva	Puntaje
Por cada postulación de cada integrante del Comité postulante en que no haya sido seleccionado, en llamados a concurso	

regulados por el presente reglamento u
otros llamados a postulación habitacional
efectuados por el MINVU destinados a la
obtención de una vivienda, con un máximo
de 160 puntos por cada postulante.

80

e) Antigüedad y permanencia del ahorro:

- 1 punto por cada mes de antigüedad del instrumento para mantener y acreditar el ahorro, contados desde el mes de apertura del citado instrumento hasta el mes de inicio del proceso de selección, con un máximo de 40 puntos.
- 10 puntos si el promedio del saldo medio mensual del semestre previo al ingreso de los antecedentes de la postulación es igual o superior al 12,5% del saldo acreditado en dicho momento.

f) Condiciones especiales de vulnerabilidad:

- 300 puntos adicionales por cada miembro del núcleo familiar declarado que estuviere inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad. Adicionalmente, en esta situación el núcleo familiar postulante recibirá una bonificación del 50% de la sumatoria de los puntajes obtenidos en los factores señalados en las letras a), b), c) y d) precedentes.
- 600 puntos si el postulante o su cónyuge o conviviente civil invoca su condición de persona reconocida como víctima en el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, o por la Comisión Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Adicionalmente el núcleo familiar postulante recibirá una bonificación del 50% de la sumatoria de los puntajes obtenidos en los factores señalados en las letras a), b), c) y d) precedentes.
- 150 puntos adicionales, si el postulante es madre o padre soltero, divorciado o viudo que tenga a su cargo hijos de hasta 24 años, incluidos los que cumplan 25 en el año calendario del llamado, que vivan con él y a sus expensas, lo que se deberá acreditar con una declaración jurada simple.”

Es importante destacar que los criterios utilizados por el Estado, para seleccionar a las personas beneficiarias de las viviendas, se basa plenamente en su nivel de vulnerabilidad. A pesar de que la normativa toma factores como la cantidad de adultos, niños y adultos mayores que integren el núcleo familiar, esto no es relevante a la hora de que se construya una vivienda definitiva, ya que el máximo de habitaciones se mantiene en 3 por vivienda, cualquiera sea la cantidad de personas que integren el núcleo familiar.

3.4 Normativa internacional

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, el número de personas que no cuentan con una vivienda adecuada excede holgadamente los 1.000 millones.

Millones de personas en todo el mundo viven en condiciones peligrosas para la vida o la salud, hacinadas en tugurios y asentamientos improvisados, o en otras condiciones que no respetan sus derechos humanos ni su dignidad. Millones de personas más sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desalojos forzosos de sus hogares.

Diferentes organismos internacionales han manifestado La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad.

3.4.1 Vivienda adecuada

Definir lo que es una vivienda adecuada, desde la multiplicidad de factores que la conforman, ha sido una tarea que los organismos internacionales han demorado en realizar. Es por esto que se utilizará la definición descrita en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) suscrito por Chile al año de 1966, para describir lo que es una vivienda adecuada.

El comité DESC plantea que “la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.”

El comité indica que son aspectos del derecho a la vivienda adecuada, que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado, los siguientes:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia: La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

El comité comienza este pacto haciendo alusión la importancia de la tenencia, más allá de la condición de ésta. Es por esto que nombra los asentamientos informales, incluso la ocupación de tierra o propiedad. Se hace relevante garantizar el acceso a la vivienda, pero el comité plantea que también es relevante que el Estado se encargue de entregar seguridad a las personas que no han accedido a la vivienda definitiva.

A través de la historia del país se ha luchado por vencer la segregación y entregar soluciones habitacionales definitivas. A pesar de esto, según el informe del banco central “Distribución de Riqueza No Previsional de los Hogares Chilenos” aproximadamente el 32% de la población no tiene una vivienda definitiva –más allá de las condiciones de construcción de estas- por lo que es deber del Estado garantizar la seguridad de tenencia de esta gran parte de la población.

A pesar de lo dispuesto en el pacto, el Estado de Chile en más de una ocasión ha desalojado de inmuebles y terrenos fiscales a personas naturales. Incluso, en agosto de 2018 se lanzó, a través de Ministerio de bienes nacionales, la “operación rescate” que consiste en un plan de fiscalización nacional y recuperación de inmuebles. En el punto sobre los “ocupantes ilegales”, el informe dice:

“Si se trata de una ocupación ilegal, se procede al desalojo [...] En caso de que sea irregular, dependerá del acto administrativo: en algunos casos hay multas por el atraso, y

eso está regulado en cada uno de los actos administrativos: multa, término del contrato, entre otros, sin perjuicio del envío al Consejo de Defensa del Estado, para iniciar las demandas respectivas respecto de las indemnizaciones que procedan y desalojo en caso de no arribar a acuerdo. En el caso de las ocupaciones irregulares se le puede dar la oportunidad de regularizar.” (Bienes Nacionales, 2018)

“b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.”

No es hasta el año 2016, donde se legisla respecto al acceso de los servicios indispensables. El DS 49 exige a las empresas prestadoras de servicios de construcción cercanía con colegios, jardines, centros hospitalarios, locomoción, centros comerciales y plazas. La ley no se pronuncia respecto a la cercanía con los servicios de seguridad pública (Carabineros).

El Estado de Chile, a través de su pobre legislatura, perpetuó la segregación. Un ejemplo de esto es la emblemática población de vivienda sociales “Bajos de mena”, donde no hay servicios bancarios, tiendas, farmacias, restaurantes, plazas ni centros de diversión (salvo las máquinas tragamonedas). Tampoco Bomberos o un cuartel policial.

“c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes debería crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales

fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.”

Los “gastos soportables” significan la capacidad de las personas de poder vivir con dignidad, más allá del simple hecho de entregarles una vivienda. Garantizar, a través de esto, el poder mantener la vivienda a través del tiempo es responsabilidad del Estado. A pesar de lo que dicta el pacto, el Estado no se ha referido en su normativa a esta materia.

Pierde sentido el hecho de acceder a una vivienda, si no se tienen los medios para habitarla.

“d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.”

El Ministerio de Desarrollo social definió el índice de hacinamiento como:

- 2,5 a 4,9 personas por habitación: Hacinamiento medio.
- 5 y más personas por habitación: Hacinamiento crítico

Y aunque el porcentaje de viviendas con hacinamiento disminuyó de 17,2% en 2002 a 7,3% en 2017, sigue siendo una cifra preocupante, que representa alrededor de 500.000 personas a nivel nacional. (INE, 2018). Es importante destacar que gran parte de las familias que viven en esta condición, lo hacen en viviendas sociales. Esto porque el Estado no garantiza, a través de su política habitacional, la plena habitabilidad de la vivienda. El DS 49 dicta que no existe un máximo de mts² por construir para que sea considerada vivienda social, lo que sí contempla es que deben tener un máximo de 3 dormitorios, y un valor de construcción de hasta 950 UF.

El Estado, a través de su política habitacional, no garantiza el fin del hacinamiento en las familias, si no que enfoca sus políticas en otorgar una vivienda básica habitable.

Es importante además destacar que países latinoamericanos como Brasil y Argentina contemplan hacinamiento desde 2 personas por habitación en adelante.

“e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas en condiciones similares (tómese como referencia lo mencionado en torno a los grupos prioritarios en el apartado anterior). Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.”

En esta materia el pacto hace referencia a las personas en situaciones de desventaja tengan acceso prioritario a una vivienda adecuada. La normativa actual dicta que la forma de designar una vivienda a una familia es a través de puntuación, tomando diferentes variables como número del núcleo familiar, nivel de hacinamiento, tipo de construcción, distribución de agua, sistema de baño y por último las condiciones especiales de vulnerabilidad.

A pesar de este último punto, la norma es bastante simple al definir las condiciones especiales de vulnerabilidad, ya que solo se acredita a las personas en condición de discapacidad que están inscritos en el registro nacional de la discapacidad. Quedan fuera de la prioridad una gran parte de las personas vulnerables que se mencionan en el pacto, ya sean enfermos mentales, individuos VIH positivo, etc.

“f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.”

La primera ley respecto a viviendas se dictó el año 1959, y estuvo vigente hasta el año 2011. Esta primera ley no hacía mención a la obligación, del Estado, de permitir el acceso a las familias a los servicios básicos descritos en el párrafo. Esto se evidenció a través de la historia del país, ya que gran parte de las viviendas construidas a través del Estado quedaron segregadas en las periferias de las ciudades. Con el actual DS 49, promulgado el año 2011, se exigen de forma detallada los servicios con los que debe contar un proyecto de viviendas habitacionales, agregando áreas verdes y plazas, e incluso un “centro de eventos” o sede vecinal.

A pesar de los esfuerzos que puso el Estado en exigir la cercanía de estos servicios, un porcentaje importantes de viviendas sociales fueron construidas bajo la anterior legislación, por lo que terminar con la segregación de las viviendas sociales es una tarea a largo plazo, que, en muchos casos, significa la reubicación de las familias.

“g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.”

El último punto al que se refiere el pacto es sobre la adecuación cultural, y es lamentable que la actual normativa chilena no se pronuncie respecto a este variable. Existe un programa realizado el 2006 sobre proyectos habitacionales donde se mencionaban las etnias, pero ese programa ya no se aplica en la actual forma de asignar viviendas a las familias, solo rige el nivel de vulnerabilidad.

Cuadro comparativo entre la normativa actual chilena y el pacto suscrito por el Estado de Chile respecto a vivienda.

Aspectos relevantes	Normativa Chilena (DS 49, DS 19)	Normativa internacional (Pacto Internacional DESC)
Seguridad Jurídica	No especifica	Seguridad legal de tenencia, de los hogares de las familias vulnerables.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.	Espacio de hasta 45mts de construcción. 3 habitaciones.	Servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
Gastos soportables	No especifica	Subsidio en casos que las familias no sean capaces de financiar los gastos que conlleva una vivienda.
Habitabilidad	No hace mención al hacinamiento en la vivienda definitiva. Se exige aislamiento de las temperaturas externas.	Ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud.
Asequibilidad	Sistema de puntajes, que categoriza a la población según su nivel de vulnerabilidad, tomando en cuenta factores como: Nivel de hacinamiento, cantidad de niños, adultos mayores y adultos, material de construcción de vivienda que reside. Además, se da especial prioridad a familiar	Consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de

	sin padre/madre, con personas en condición de discapacidad, y con algún familiar en condición de torturado político.	desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas en condiciones similares
Lugar	Establecimiento educacional más cercano recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros. Establecimiento de salud más cercano, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros. Vía más cercana al terreno por la cual circula un servicio de transporte público se encuentre a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 500 metros. Equipamiento comercial, deportivo o cultural existente (de escala mediana) más cercano se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros. área verde pública más cercana, existente o proyectada en el instrumento territorial correspondiente, se encuentre ubicada a una	Encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación

	distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros. No especifica respecto a contaminación.	
Adecuación cultural	No especifica	Permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO VI. MARCO OPERATIVO

4.1 Propuestas

Las propuestas que se darán a continuación están hechas en base a lo que señala la normativa internacional, y a una entrevista realizada a Marta Salazar, dueña de casa y actual residente de un proyecto de vivienda social situada en la ciudad de Quillota. Esta entrevista tuvo fecha de realización el día 9 de enero del año 2019.

Es importante destacar que la persona entrevistada reside actualmente en el conjunto “El Alba”. Para este proyecto, de un total de 780 casas, 159 se destinaron para familias pertenecientes al programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, programa creado en el gobierno de Ricardo Lagos, el año 2000.

Tras la entrevista realizada, y el análisis comparado realizado con la normativa internacional, las propuestas para actualizar la normativa respecto a vivienda social son las siguientes:

4.1.1 Hacinamiento

Tal como se definió anteriormente, en Chile se considera hacinamiento cuando 2.5 o más personas comparten una habitación. Una de las grandes falencias de la actual normativa respecto a vivienda social es que no hace mención a erradicar el hacinamiento a través de la entrega de una vivienda definitiva. Las viviendas sociales

pueden tener un máximo de 3 habitaciones, los inmuebles pueden ser ampliables, siempre y cuando la familia beneficiaria pueda financiarlo.

El problema real radica en las familias que concentran en su núcleo más de 8 personas. La vulnerabilidad en Chile refleja una cruda realidad: familias compuestas por adultos, niños y adultos mayores. El último censo reveló un reporte que indica que el 7% del total de las viviendas del país posee niveles de hacinamiento, lo que equivale a 454.057 unidades. (INE, 2018)

En lo que evidencia la beneficiaria del proyecto de vivienda social, luego de un año de habitar el inmueble, es que los niveles de hacinamiento son evidentes en los hogares beneficiarios del programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. La gran mayoría de estos pobladores ya están en planes de ampliar el inmueble, bajo el concepto de la autoconstrucción.

En consecuencia, la primera propuesta considera crear un índice de hacinamiento por vivienda social. El parámetro de este índice es la cantidad de dormitorios que debe tener la vivienda según la composición familiar.

Hacinamiento: Número de dormitorios según composición familiar (n)

4.1.2 Eliminación de basuras

La poca coordinación entre el SERVIU y los municipios de las ciudades que albergan los proyectos de viviendas sociales han tenido consecuencias negativas en las comunidades, que muchas veces terminan en un enfrentamiento directo con los antiguos pobladores de los barrios. El construir un condominio de más de 70 nuevas familias en un sector ya establecido, además de tener consecuencias sociales, conlleva consecuencias higiénicas. Es labor del MINVU mediar con los municipios para hacer efectivo el retiro de los residuos de estos nuevos pobladores, además de garantizar la adecuada viabilidad de las calles que antiguamente albergaban a una menor cantidad de transeúntes.

A pesar de esto, la normativa no se pronuncia respecto a estas materias. Se propone que el MINVU haga parte de su proceso de proyecto de vivienda social el mediar con la municipalidad correspondiente, así proveer de aseo 2 veces por semanas. Además, aplicar métodos de separación de basuras.

Parámetro: Acumulación adecuada y recogida regular de basura. Separación de basuras

4.1.3 Subsidio de gastos

En materia de subsidios, el Estado de Chile ha hecho de este instrumento una parte fundamental de sus políticas habitacionales. A pesar de que esta investigación no abordó el sistema de subsidios para acceder a la vivienda, es relevante mencionar que una gran parte de la población ha accedido a la vivienda definitiva a través del formato subsidio-endeudamiento.

Al preguntarle por la capacidad de solventar los gastos básicos de la vivienda Marta nos comenta: “Es común ver a los servicios del agua o la luz acá, vienen a cortar los suministros por no pago.”

El subsidio de gastos, en este caso, representa una solución económica a las familias que no sean capaces de solventar de manera íntegra los gastos que implican una vivienda.

Uno de los casos emblemáticos respecto a la incapacidad de financiar los gastos de vivienda se ha dado en pobladores de asentamientos irregulares, denominados campamentos, donde los gastos de vivienda prácticamente no existen, al no ser regularizados. El paso de un asentamiento irregular a una vivienda social definitiva implica poder financiar y mantener el inmueble, más allá de solo habitarlo.

La propuesta se basa en garantizar un subsidio, acuerdo al nivel de ingreso de la familia per cápita, para los siguientes casos:

- Agua
- Luz
- Gas
- Insumos de necesidad básica (camas, cocina, etc)

El Estado como garantizador del bien común debe proveer a las familias vulnerables de la vivienda en su integridad, y no solo de un inmueble habitable.

Parámetro: Ingreso familiar total / cantidad de personas

4.1.4 Adecuación cultural

Según la normativa, el Estado selecciona y asigna una vivienda a cierta familia sólo basados en su nivel de vulnerabilidad. Este sistema de selección deja muchos criterios fuera. Además, perpetua la segregación al solo asignar viviendas según sea el nivel de ingresos de cada familia.

Esta propuesta se divide en dos partes:

La primera consiste en la adecuación cultural con el entorno en donde se asigna la vivienda definitiva. La normativa solo hace referencia a integrar a las familias al barrio donde pertenecen, es decir, al este nuevo proyecto de vivienda, más aún no establece algún tipo procedimiento para la adecuación con los antiguos pobladores del sector. Sobre este tema, Marta nos señala “la gente de alrededor no estaba muy contenta con nuestra llegada, y aún no hay mucha relación con los vecinos de alrededor. Creen que somos delincuentes por vivir aquí”. Esto demuestra la relevancia que debe tener la integración con el entorno.

Para esto se propone reuniones previas con dirigentes vecinales de los sectores aledaños con las familias beneficiadas con los proyectos. Deben hacerse previo a la entrega del inmueble, y regularmente después de la entrega definitiva. Estas herramientas aportarían eficazmente a la integración del nuevo proyecto habitacional que se instala en un barrio ya constituido.

Parámetro: Reuniones mensuales dirigentes – nuevos propietarios.
--

La segunda parte de esta propuesta consiste en tomar el factor étnico al momento de asignar una vivienda a una familia. El valor cultural de los pueblos originarios se debe resguardar y prevalecer a través del tiempo. El Estado debe velar por la integridad de la cultura ancestral de nuestro país, por esto se propone crear un sistema especial de asignación y selección a las familias que se identifiquen con alguna etnia, ya que la vida en comunidad para estas agrupaciones es parte fundamental y vital de su cultura.

Para esto, al sistema ya existente de puntuación se le debe sumar la categoría de etnia, y bajo ese sistema asignarles un tipo de vivienda en comunidad.

4.1.5 Ampliación

Se ha evidenciado a través de la historia que la autoconstrucción, por parte de los pobladores, ha sido un permanente a la hora de combatir el hacinamiento. En materia de políticas públicas, el Estado ha entregado subsidios para la autoconstrucción, y fue una solución habitacional por mucho tiempo, cuando el déficit habitacional era de niveles preocupantes. Hoy en día, se proyectan las viviendas como ampliables, siempre y cuando tengan hasta 2 habitaciones. En los casos de las viviendas de 3 habitaciones no se proyecta una ampliación.

Para la residente del proyecto de vivienda social es parte fundamental de lo que mejoraría en una nueva población. “A un poco más de un año de la entrega de la población, casi todos los vecinos ya están construyendo una ampliación”.

El problema radica en los espacios disponibles para esta ampliación, donde en muchos casos no son suficientes para combatir realmente el hacinamiento.

Se propone un espacio generalizado, independiente de la cantidad de habitaciones que posea la vivienda, para ampliación. Este espacio debe ser proyectado para esta función. Además de que los planos de la vivienda incluyan la posible extensión del inmueble, para garantizar que la construcción sea bajo los estándares de la norma.

El parámetro por utilizar es:

Espacio para ampliación: Distanciamiento deslindes (m)

4.1.6 Seguridad jurídica

La seguridad jurídica se define como las garantías que te entrega el Estado para que las personas tengan acceso y permanencia en una vivienda. Este concepto abarca tanto la entrega de las viviendas definitivas, como la protección que debe entregar el Estado ante posibles desalojos.

Lamentablemente, la actual normativa no hace mención a estas garantías, e incluso el Estado se ha encargado de perseguir a ocupantes ilegales de terrenos fiscales. Históricamente el Estado ha erradicado “campamentos” a través del desalojo de sus pobladores, dejando a la deriva familias completas y criminalizando la ocupación de un

terreno. La persecución de los deudores habitacionales, es también, un claro ejemplo de que el Estado no ha garantizado la protección jurídica a los pobladores, incluso se ha ocupado de perseguirlos. En consecuencia, si el proceso de desalojo no contempla instancias procesales adecuadas para que los afectados puedan plantear sus pretensiones, se estaría realizando un desalojo forzoso que viola el derecho a la vivienda adecuada por la falta de garantía del debido proceso.

La propuesta para este caso es que en la normativa respecto a vivienda se garantice la protección jurídica a las personas que aún no acceden a la vivienda definitiva. Y en el caso de que las obligaciones sean con privados, el Estado intermedie para proteger a las familias que ocupan un terreno de forma ilegal.

Además, dentro de este mismo punto, es necesario que el Estado de Chile se pronuncie en la constitución respecto al derecho a una vivienda adecuada. Esto entrega a la ciudadanía la posibilidad de hacer más accesible las reclamaciones a nivel judicial, encaminadas a la aplicación de su contenido, dejando fuera las interpretaciones de los jueces respecto a los tratados internacionales.

V. CONCLUSIONES

Los problemas habitacionales en Chile datan de toda su historia, y son diversos los factores que perpetúan el déficit habitacional y los bajos estándares de habitabilidad.

En primer lugar, la diversidad de programas habitacionales que se han aplicado en los distintos gobiernos, algunos en concordancia con las políticas ya aplicadas anteriormente, y muchos otros con lineamientos totalmente distintos. Casos como las viviendas CORVI, que no prosperaron por la constante privatización del Estado; o las autoconstrucciones financiadas por el Estado, que terminaron por deteriorar la calidad de vida de las personas, en lugar de mejorarla, son claros ejemplos de las consecuencias que tuvieron las políticas habitacionales improvisadas.

Después de aproximadamente un siglo de acción del Estado en Chile en materia de vivienda social, el enfoque continúa siendo disminuir el déficit habitacional, disminuir una cifra, sin considerar los aspectos sociales que conlleva entregar una vivienda a una familia. El déficit habitacional debe considerar a la vivienda de forma integral, considerar el hacinamiento, el acceso a los servicios, acceso a la salud, al trabajo; No solo garantizar un inmueble. Las problemáticas de las viviendas sociales continúan siendo las mismas de hace 60 años atrás, a pesar de esto se continúa con la misión de disminuir la cifra de familias sin vivienda definitiva. Es por eso que alinear las políticas habitacionales hacia una vivienda íntegra debe ser la prioridad del Estado.

Otro de los aspectos que han dificultado el desarrollo de las políticas habitacionales, a través de la historia, son las diferentes visiones de vivienda que han tenidos los gobiernos. Un claro ejemplo es la visión contrapuesta del gobierno de la Unidad Popular, de Salvador Allende, que declaró la vivienda como un derecho fundamental de las personas (MINVU, 2015), contra la visión de la dictadura militar, que definió la vivienda como un inmueble que se adquiere a través del “esfuerzo”, es decir, del ahorro.

Fue también la dictadura la que se encargó de terminar de privatizar la construcción de viviendas sociales, convirtiendo al MINVU en un mero intermediario entre las empresas constructoras y los futuros propietarios. Desde ese momento las viviendas sociales pasaron de ser de un derecho, a un recurso económico utilizado por las inmobiliarias para disminuir su carga tributaria. La pérdida de la concepción de la vivienda como un derecho fundamental trajo consigo consecuencias como concentrar las políticas

habitacionales solo en disminuir el déficit de vivienda, más allá de lo que significa la vivienda definitiva para las familias beneficiarias.

Por el contrario a la visión del Estado de Chile, la vivienda para el comité de la ONU significa una variedad de factores que implican desde la adecuación cultural a la óptima infraestructura. El Estado de Chile reconoce en su constitución el aplicar y velar por el cumplimiento de los tratados adscritos, sin embargo, en materia de vivienda no ha sido capaz de garantizar este derecho. El Estado debe velar por el cumplimiento de los tratados internacionales, por lo que alinear su normativa interna con la normativa internacional se hace cada vez más necesario.

Con respecto a la localización de los proyectos de vivienda social, los gobiernos han tenido una constante: concentrar estos inmuebles de la periferia. Los gobiernos en el periodo del 2000 al 2010 se enfocaron en la construcción masiva de viviendas, y no previeron las consecuencias sociales que implica mover a las familias vulnerables a sectores sin acceso a servicios básicos como: comercio, servicios de salud y transporte.

Fue en el primer mandato de Michelle Bachelet (2006) donde se planteó la necesidad de mejorar la localización de estos nuevos proyectos habitacionales, aunque estos nuevos lineamientos no se implementaron de la forma más idónea, e incluso tuvo muy poco impacto en la política habitacional. Con la actualización de la normativa el año 2011 se reguló en materia de acceso a servicios, dejando previsto las distancias máximas desde el nuevo proyecto habitacional con colegios, centros de salud, entre otros. A pesar de esto, ya se habían construido un gran número de viviendas sociales en base a la antigua normativa, y revertir esos procesos de segregación que marcaron la historia de la política habitacional es una tarea que ningún gobierno ha podido lograr.

La habitabilidad es un concepto que ha tomado mayor relevancia a través del tiempo. A pesar de que Chile no actualizó su normativa respecto a habitabilidad hasta el año 2011, la habitabilidad es imprescindible cuando nos referimos a una vivienda adecuada. Se hace relevante que los nuevos proyectos habitacionales deban tomar la vivienda con la integridad necesaria. En consecuencia, deben estar vinculadas en sus inicios a proyectos de conectividad vial, mejoras en el transporte, equipamiento, creación de más servicios públicos como centros de salud y educación que den respuesta a la demanda de la población, impulsar el comercio y crear más oportunidades laborales.

El Estado debe garantizar que no se vuelvan a construir proyectos habitacionales de alta densidad en las periferias de las ciudades, perpetuando la segregación de las familias en condición de vulnerabilidad.

Por último, y en lo que respecta al tamaño de las viviendas sociales, el promedio en los años 90 varió desde los 35 m² hasta llegar a los 42 m². Este avance de 7 m² significa un avance mínimo en comparación a la real necesidad de reducir los niveles de hacinamiento, además tomando en cuenta que las familias en los años 90 eran más numerosas de lo que son ahora, teniendo un promedio de 4.5 personas promedio en los sectores más vulnerables. (INE, 2018)

En el gobierno de Ricardo Lagos se aprecia un breve aumento en el tamaño de las soluciones habitacionales que llegaron a rodear los 43m². Este mínimo aumento no significó una mejora visible de la calidad de vida de las familias que habitaban estos conjuntos habitacionales. En la actualidad el promedio de tamaño de una vivienda social oscila en los 46 m². Estas viviendas cuentan con 3 habitaciones, y en muchos casos se ha optado por el conjunto habitacional en altura y de alta densidad, para reducir el gasto en terrenos y concentrarlos en infraestructura.

El Estado de Chile ha avanzado en políticas habitacionales a través de la historia, es evidenciable por las cifras, que reflejan una constante disminución del déficit habitacional, sin embargo, es relevante que el déficit habitacional deje de ser el indicador principal respecto a vivienda, y el Estado enfoque sus esfuerzos en garantizar el buen vivir de las familias, más que sólo entregarle una solución habitacional. Se debe velar por la diversidad de factores que intervienen en la vivienda.

Bibliografía

- ALVAREZ, A. (1975). *Comités habitacionales comunales. DL. 1088 de 1975*. Valparaíso: Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Católica de Valparaíso.
- Banco Central. (2017). *Distribución de Riqueza No Previsional de los Hogares Chilenos*.
- Bienes Nacionales. (2018). *bienesnacionales.cl*. Obtenido de <http://www.bienesnacionales.cl/?p=33164>
- Bravo, L. (1959). *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria.
- Decreto 1608. (5 de Mayo de 1959). *leychile.cl*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024470&idVersion=1982-09-08>
- Decreto con fuerza de ley 458. (13 de 4 de 1976). *leychile.cl*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560&idVersion=2009-10-24>
- Dictamen N° 50.892. (29 de Octubre de 2008). *biblioteca.cchc.cl/*. Obtenido de <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/21507.pdf>
- Hidalgo, R. (1997). La vivienda social en la ciudad de Santiago: Análisis de sus alcances territoriales en la perspectiva del desarrollo urbano. . *Revista de Geografía Norte Grande*, nº24, p.33.
- INE. (2018). <http://www.ine.cl/>. Obtenido de <http://www.ine.cl/prensa/2018/05/04/segunda-entrega-resultados-censo-2017-chile-presenta-mayor-nivel-educativo-creciente-inmigraci%C3%B3n-y-aumento-de-hogares-unipersonales>
- INVI. (2004). *Glosario de Habitat Residencial*. Obtenido de : <http://www.planregional.cl/info/default.asp?a=12&op=0&idinfo=91&idseccion=2>
- Lopez, L. (1974). *El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular*. Barcelona: In Dossier Urbano.
- Ministerio de Vivienda y urbanismo. (2018). *Ley general de urbanismo y construcciones*. Obtenido de minvu.cl
- Ministerio de vivienda y urbanismo. (s.f.). *minvu.cl*. Obtenido de minvu.cl
- MINVU. (2015). *Chile: Momentos Urbanos y demográficos del sigo XXI* .
- OCDE. (2017). *¿Cómo va la vida en Chile?*
- Ortiz, L. (1993). *Derecho Internacional público*.
- Peters, B. G. (1982). *American Public Policy*. Nueva York: Franklin Wats Pubs.
- Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGRAW-HILL.

Sanfuentes, E. P. (1979). *Políticas estatales en condiciones de movilización social: Las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)*. . Santiago: EURE.