



**MEDIR LA CARENCIA, CONSTRUIR LA NECESIDAD: DÉFICIT  
HABITACIONAL EN CHILE. UNA MIRADA HISTÓRICA**

Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Sociales

Por: Alejandra Rivas Espinosa

Director:

Dra. Paola Jirón Martínez

Santiago de Chile, octubre de 2021

## Resumen

Esta investigación tuvo por objetivo analizar, a lo largo del proceso de expansión capitalista del siglo XX, la configuración del problema habitacional como un campo de acción gubernamental y del déficit habitacional como su principal herramienta estatal de conocimiento, mostrando la relevancia que tiene el uso de las estadísticas en la forma que adquieren los problemas públicos, en la justificación de las políticas que buscan abordarlos, y en la estrecha relación que tienen estas prácticas con los procesos de acumulación capitalistas.

Para abordar este problema se construyó un enfoque teórico que combina elementos de la concepción del capitalismo y el Estado de la Perspectiva del Sistema-Mundo, la Perspectiva Decolonial, la Teoría Unitaria del Espacio de Lefebvre, y los planteamientos de Gramsci sobre el Estado y la hegemonía. Este enfoque es complementado con las perspectivas derivadas de la Analítica de la Gubernamentalidad de Foucault, las que ponen en el centro el ejercicio del poder estatal. La perspectiva construida busca plantear que la aparición de la vivienda como asunto gubernamental va de la mano con el avance del capitalismo, tanto por su progresiva mercantilización, como por su vínculo con el control y producción de un tipo de población, para lo cual es indispensable la generación de un conocimiento estadístico que es puesto en juego por el Estado para conducir y legitimar el modo de satisfacer las necesidades básicas de la población. En este sentido, la perspectiva conceptual sitúa a la vivienda como un elemento central del engranaje social y de la configuración material, económica y sociopolítica de la ciudad.

Metodológicamente la investigación asume un carácter de indagación histórica de carácter documental centrada en los registros textuales existentes sobre las prácticas de cuantificación de las necesidades habitacionales realizadas por los organismos estatales que, durante el siglo XX, estuvieron a cargo de la cuestión habitacional: la Caja de Habitación Popular (1936-1952), la Corporación de Vivienda (1953-1964) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965, se aborda hasta 2006).

## Índice

Introducción. La configuración de la vivienda como un problema gubernamental	1
1. Problematización. El déficit de viviendas y el problema habitacional	4
2. Argumento central	10
3. Justificación del problema	12
4. Método de investigación y estructura del documento	16
1. Capítulo Primero: Enfoque metodológico	20
1.1. La vivienda, los números y la historia	20
1.2. Enfoque metodológico: la analítica de la gubernamentalidad y la etnografía institucional	23
1.3. La estadística y el archivo: la contabilización, su memoria y las dificultades	28
1.4. Experiencia y análisis	31
2. Capítulo Segundo: De la casa a la vivienda: la estrecha relación entre capitalismo, Estado y urbanización	36
2.1. De la casa a la vivienda	37
2.2. Para entender el capitalismo: la Perspectiva del Sistema-Mundo	43
2.3. El capitalismo como un nivel de la vida económica	48
2.4. Una visión sobre el Estado	52
2.5. Urbanización y capitalismo como procesos imbricados	61
3. Capítulo Tercero: La gubernamentalidad como enfoque teórico. Medir para resolver el problema habitacional	71
3.1. Gubernamentalidad: generación de consentimiento y producción de la población	72
3.2. Campo de intervención-acción: lo social y las políticas sociales como políticas de población	79

3.3	Campo de saber: las estadísticas y los números públicos	85
3.4	Dimensión epistémica del Estado y su capacidad performativa	93
4.	Capítulo Cuarto: La cuestión habitacional: configuración de un campo de acción gubernamental	103
4.1.	Lo social y las políticas sociales como políticas de población	104
4.2.	Los Censos del siglo XIX: instrumentos de consolidación de la República	107
4.3.	La cuestión habitacional en Chile: configuración de un ámbito de preocupación estatal	113
4.4.	Las primeras políticas públicas en materia de vivienda	117
4.5.	Configuración del Estado Moderno: el rol de las estadísticas y el urbanismo en la emergencia del discurso tecnocrático	122
4.6.	Caja de Habitación Popular	129
4.7.	Síntesis y conclusión	138
5.	Capítulo Quinto: De la cuestión habitacional al problema de la vivienda	141
5.1.	Racionalizar los esfuerzos del Estado: presiones por una nueva institucionalidad	142
5.2.	El surgimiento de la población: la información estadística como instrumento geopolítico	147
5.3.	El censo de 1952: primer censo de población y vivienda	155
5.4.	Planificación y desarrollo: tecnocratización de la definición del problema habitacional	164
5.5.	La Corporación de Vivienda CORVI	170
5.6.	Ahorro y vivienda mínima para una familia promedio	178
5.7.	Síntesis y conclusión	180
6.	Capítulo Sexto: El déficit habitacional como numero público: necesidades constructivas y metas gubernamentales	183

6.1. La Alianza para el Progreso: un nuevo marco internacional para la configuración del problema habitacional y el déficit como su número público	184
6.2. Teorías explicativas del problema habitacional	191
6.3. Los técnicos hegemónicos: inicia el ascenso de los economistas	199
6.4. Emerge la categoría hogar: la identificación de unidades domésticas	202
6.5. Surgimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: el déficit como meta gubernamental y constructiva	211
6.6. La consolidación de la casa propia: entre la promoción popular y la vía chilena al socialismo	219
6.7. Síntesis y conclusión	224
7. Capítulo Séptimo: Medir para focalizar: el déficit como demanda habitacional	228
7.1. Transformación neoliberal: del Estado de compromiso al Estado subsidiario	229
7.2. Tecnócratas neoliberales	233
7.3. Mapa de la Extrema Pobreza: inaugurando el poder de la síntesis	236
7.4. El problema habitacional: desequilibrio entre oferta y demanda	242
7.5. ¿Deficiencia, déficit o demanda habitacional?	246
7.6. El subsidio para cumplir el sueño de la casa propia	257
7.7. Síntesis y conclusión	262
8. Capítulo Octavo: Apogeo y crisis del déficit habitacional. De los requerimientos de construcción de nuevas viviendas a los indicadores georreferenciados	266
8.1. La casa y la democracia. La década de 1990	267

8.2. Del hogar a la familia: el allegamiento como un nuevo componente del déficit habitacional	273
8.3. El análisis sociodemográfico y los problemas gubernamentales	282
8.4. Déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El uso de la Encuesta CASEN de 1990	286
8.5. Déficit, REDATAM y Censos. La posibilidad del mapa	293
8.6. Las recomendaciones internacionales en materia de vivienda: El enfoque facilitador	300
8.7. La Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II de 1996. Tensiones entre “el mercado” y la participación comunitaria	306
8.8. De la crisis cuantitativa a la crisis de calidad. El inicio de la década del 2000	311
8.9. La reformulación del déficit en requerimientos de construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas	316
8.10. Del déficit habitacional a la segregación residencial. De la obsesión por el número a la obsesión por el mapa	324
8.11. Síntesis y Conclusión	327
Conclusión	330
1. La historia del déficit habitacional	333
2. Las mediciones y la “moderna sociedad industrial”	340
3. Sobre el enfoque teórico	342
4. Sobre los números públicos	345
5. Desde el presente	346
Referencias Bibliográficas	349

## Índice de Figuras

Imagen N°1: Propaganda Censo General de la República 1907	112
Imagen N°2: Módulo de vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 1952	159
Imagen N°3: Tabulaciones para el cálculo de las necesidades de vivienda en base a Recomendaciones de las Naciones Unidas 1958	208
Imagen N°4: Personas según relaciones de parentesco con el jefe de hogar en 1960	209
Imagen N°5: Portada publicación Censos`70 del XIV Censo de Población y III de Vivienda. Viviendas, Familias y Hogares	253
Imagen N°6: Gráfico N° 1 de MacDonald. Estructura familiar según Censo de 1982	279

## Índice de Tablas

Tabla N°1: Estudios y mediciones identificadas sobre el déficit habitacional para el periodo 1974-1990	243
Tabla N°2: Necesidades habitacionales según “Diagnóstico de la situación habitacional a noviembre de 1990” del MINVU	292

## **Glosario de acrónimos y abreviaciones**

CASEN:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CORHABIT:	Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU:	Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI:	Corporación Nacional de Vivienda
E.I:	Etnografía institucional
IASI:	Instituto Interamericano de Estadísticas
INE:	Instituto Nacional de Estadísticas
La Caja:	Caja de Habitación Popular
La Concertación:	Concertación de Partidos por la Democracia
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP:	Ministerio de Obras Públicas
OEA:	Organización de Estados Americanos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ODEPLAN:	Oficina de Planificación Nacional
SINAP:	Sistema de Ahorro y Préstamo
UCLA:	Universidad de California



## **Introducción. La configuración de la vivienda como un problema gubernamental**

Esta investigación trata la manera en que las estadísticas configuran a la vivienda como un problema público. Específicamente muestra el modo en que las necesidades habitacionales de la población en Chile, a lo largo del siglo XX, se configuran como un problema gubernamental a partir del uso de la cuantificación como herramienta básica de las prácticas de conocimiento estatal, las que traducen la complejidad de la cuestión residencial a un número: el “déficit de viviendas”, el cual permite obviar la conformación estructural de la distribución de bienes y servicios esenciales para la vida, y diseñar políticas que facilitan el modo de acumulación capitalista.

Buena parte del trabajo de análisis y escritura de sus resultados se llevaron a cabo en el marco del denominado “estallido social” chileno<sup>1</sup>, que iniciara en octubre de 2019, y de la pandemia mundial a causa del COVID-19, acontecimientos que reforzaron la necesidad de reflexionar sobre el rol que han tenido los discursos técnicos en la configuración de los problemas públicos y la contribución que han hecho en la despolitización de su abordaje. El “estallido” pone de manifiesto una serie de críticas al modelo socioeconómico y político chileno que se vinculan con un cuestionamiento al rol que han tenido la técnica y los expertos como interpretes “científicos” de los problemas que cotidianamente afectan a la población, en efecto, su causa inmediata fue la decisión del “Panel de Expertos” en transporte que estableció un alza en 30 pesos del pasaje de metro, decisión que el 18 de octubre en la mañana fue presentada por la ministra del ramo como irrevocable,

---

<sup>1</sup> Esta es la denominación que se la ha dado en los medios de prensa y en el lenguaje popular a la gran convulsión social caracterizada por una serie de manifestaciones de gran masividad llevadas a cabo en todas las regiones del país entre octubre del 2019 y marzo del 2020, apaciguadas solo por las cuarentenas obligatorias como medidas de prevención del COVID-19. Este proceso se detona a causa de un alza en el transporte público, llevando adelante una serie de denuncias y reivindicaciones sobre el modelo socioeconómico y político chileno, su democracia inconclusa con enclaves autoritarios protegidos por la Constitución de 1980, profunda desigualdad, un sistema de pensiones que genera pobreza, y todos los servicios básicos y derechos sociales mercantilizados. El estallido, no sólo politiza a bastos sectores de la población que se creían despolitizados, sino que genera su propio discurso, iconografía, enunciados y todo un relato que muestra el descontento y las demandas, al tiempo que obliga a la clase política a modificar su agenda respondiendo con la propuesta de una nueva constitución que será redactada por una Convención Constitucional elegida por la ciudadanía.

precisamente por provenir de una instancia que, por ley, debía definir de manera técnica los momentos y montos de las alzas en el transporte público. La pandemia, por su parte, se superpone a este proceso y su abordaje inicia con un reposicionamiento del discurso experto, en particular del discurso médico, a partir del cual se han definido múltiples medidas que sobrepasan el ámbito sanitario, el cual omitió las dificultades de las personas para “quedarse en casa” porque, entre muchas razones, esa casa donde hay que refugiarse está sobrepoblada y se presenta como “deficitaria” para responder a la principal estrategia para evitar los contagios: no moverse por la ciudad y hacer la vida desde aquel espacio discursivamente construido como el lugar por antonomasia de lo privado, la vivienda. Así, el “estallido” y la pandemia se conjugan como escenarios que refuerzan la necesidad de observar como se configuran los campos gubernamentales y las herramientas que facilitan su cierre al debate colectivo, distante de las experiencias concretas de habitar los territorios, posicionado a la vivienda y al modo en que ésta ha articulado buena parte de la transformación urbana como un objeto privilegiado que, a pesar de tratarse de un espacio “íntimo”, nos habla siempre de la multitud, de la conformación de lo público, de las relaciones de poder y su traducción en desigualdades, así como de la progresiva mercantilización de la vida que ha caracterizado la expansión capitalista durante el siglo XX.

Este objeto de estudio involucra la observación de múltiples actores, sus tensiones, conflictos y consensos en la definición de lo que debe considerarse como asunto gubernamental, así como los diversos métodos que participan de ello, no obstante, esta investigación se enfoca en un actor: el Estado, y en una de sus tecnologías principales: las estadísticas y los discursos que contribuyen a erigirlas como “el reflejo de la realidad”. Teóricamente, el objeto se construye a partir de un enfoque que combina elementos de la concepción del capitalismo y el Estado de la Perspectiva del Sistema-Mundo, la Perspectiva Decolonial, la Teoría Unitaria del Espacio de Lefebvre y sus interpretaciones posteriores, y los planteamientos de Gramsci sobre el Estado y la hegemonía, las cuales permiten situar el progresivo

proceso de mercantilización, tecnificación y burocratización de la vivienda a lo largo del siglo XX como una cuestión central para los procesos de acumulación y sus transformaciones. Este enfoque es complementado con las perspectivas derivadas de la Analítica de la Gubernamentalidad de Foucault, las que ponen en el centro el ejercicio del poder estatal, especialmente la emergencia histórica de las tecnologías de gobierno, en particular la producción de conocimiento que involucran. De esta manera, el enfoque construido busca plantear que la aparición de la vivienda como asunto gubernamental va de la mano con el avance del capitalismo, tanto por su progresiva mercantilización, como por su vínculo con el control y producción de un tipo de población, para lo cual es indispensable la generación de un conocimiento estadístico que es puesto en juego por el Estado para conducir y legitimar el modo de satisfacer las necesidades básicas de la población. En este sentido, la perspectiva conceptual sitúa a la vivienda como un elemento central del engranaje social y de la configuración material, económica y sociopolítica de la ciudad, por lo que puede entregar elementos para aportar a la conformación de una teoría de lo urbano en el contexto del desarrollo capitalista.

Para desnaturalizar el problema habitacional, en particular la presentación del déficit habitacional como su reflejo, es fundamental la mirada en perspectiva histórica, pues sólo ella permite desarmar aquello que aparece naturalizado, desmitificar los orígenes del problema, evidenciar los cambios y, particularmente, las continuidades y progresividad de la configuración del problema habitacional. Por ello, esta investigación se plantea como una indagación histórica de carácter documental centrada en los registros textuales existentes sobre las prácticas institucionales de cuantificación de las necesidades habitacionales por parte de los organismos estatales que, durante el siglo XX, estuvieron a cargo de la cuestión habitacional: la Caja de Habitación Popular (1936-1952), la Corporación de Vivienda (1953-1964) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965 vigente hasta hoy).

En las siguientes páginas se presentarán los elementos centrales que permiten la construcción del problema de investigación, el argumento central o tesis que se

desprende de ella, los elementos que la justifican y la estructura general del documento.

### **1. Problematización. El déficit de viviendas y el problema habitacional**

La cuestión de las condiciones de vida y, con ello, lo que en cada periodo histórico es concebido como una necesidad, ha sido parte del núcleo temático central del pensamiento social de América Latina del siglo XX (Álvarez, 2005) y, desde la década de 1950 aproximadamente, a propósito de los procesos de modernización y de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo, se han vuelto uno de los ejes articuladores de discursos de expertos y de la ciencia aplicada derivada de la Economía y las Ciencias Sociales.

En esta trayectoria, el conocimiento especializado ha adquirido progresivamente un rol gravitante en la construcción teórica de las carencias, en su medición, y en la producción de interpretaciones impulsoras de la acción política, configurándose como insumo fundamental para el diseño e implementación de programas estatales de carácter social (Garretón, 2014; Álvarez, 2005) contribuyendo a la conformación de un tipo de saber que es presentado como “técnico” aludiendo, con ello, a su carácter científico, lo cual lo convertiría en una expresión de la realidad tal y como se presenta “separada de los intereses o valores de quienes sean los que miden, separado de la subjetividad de actores sociales; se le reconocen, así, atributos propios (...) que pueden ser descritos de modo (...) desinteresado” (Ramos, 2016, p. 58).

De este modo, las necesidades de la población son objeto de toda una narrativa que busca objetivarlas, cuantificarlas, explicarlas y clasificarlas involucrando una serie de elementos que permiten su naturalización configurándolas como hechos ajenos a la observación (Latour, 2008).

En este marco, la vivienda tiene y ha tenido una gran relevancia por considerarse como parte esencial de los satisfactores asociados a la superación de la pobreza y la marginalidad, como mecanismo de integración social, como reactivador de la economía, y como estrategia de contención de conflictos sociales (Raposo, 2001a),

según el momento histórico que se observe. Por otro lado, su vinculación a la idea de familia (Bourdieu, 2010), la han convertido en un objeto que trasciende su materialidad, volviéndose el centro de anhelos, de luchas y de reivindicaciones que dan cuenta de importantes transformaciones sociales urbanas y su imbricación con los cambios en el rol del Estado y la trayectoria del capitalismo.

En el caso de Chile, es común la referencia a su importancia dentro de los planes familiares a través del mentado “sueño de la casa propia” que abrazarían todos los hogares, así como a la necesidad de superar el déficit habitacional, de terminar con los asentamientos informales y de reconstruir las viviendas destruidas como resultado de los desastres socioambientales, volviéndose un elemento importante tanto a nivel del discurso público, de las políticas sociales, como del desarrollo del capitalismo nacional a través de la industria de la construcción.

La emergencia de esta centralidad de la vivienda y la constitución del “problema habitacional” como campo gubernamental, junto con la reflexión en torno a ella por parte de los discursos expertos, está en estrecha relación con el agotamiento del patrón económico exportador del siglo XIX, la acelerada migración urbano rural que densifica las ciudades existentes (Azócar, 2016; Forray, 2007; Hidalgo, 2002, De Ramón, 2006), el proceso sustitutivo de importaciones, y el intento de industrialización conducido por el Estado desde la década de 1930 aproximadamente. Estas transformaciones decantan en una acelerada urbanización que altera la morfología de los asentamientos urbanos y visibiliza la problemática relativa a la escasez de vivienda para alojar a los potenciales nuevos trabajadores de una economía que pretendía industrializarse.

De este modo, el problema de la vivienda como cuestión relevante en la agenda estatal se encuentra estrechamente relacionado con el momento en que “habitar la ciudad implicó una nueva división del trabajo, y la vivienda -anteriormente autoconstruida (...)- pasa a ser producida por especialistas y, por tanto, la única forma de acceder a ella es mediante la adquisición en el mercado inmobiliario urbano” (Fernández, 2001, p. 41). Así, este proceso histórico de creciente urbanización se vincula con la trayectoria del capitalismo el cuál, siguiendo la

perspectiva teórica del Sistema-Mundo, puede ser entendido como un nivel de la vida económica caracterizado por su tendencia expansiva y su necesidad de acumulación, y por el operar de un número reducido de empresas monopólicas que controlan áreas productivas no sólo por su fuerza económica, sino que por su conexión constitutiva con el Estado, distinguiéndose claramente de los otros dos niveles: el de la vida material, asociado a la autoproducción y el consumo, y el de la economía de mercado, donde efectivamente compiten múltiples oferentes y demandantes en relativa igualdad de condiciones (Braudel, 1984a, 1994; Wallerstein, 2003) .

Desde esta perspectiva, la mercantilización de la vivienda no sólo correspondería al proceso por el cual su valor de cambio prevalece por sobre su valor de uso, es decir, prevalece su función destinada a su valorización monetaria en el mercado por sobre su capacidad de satisfacer las necesidades para las cuáles fue producida (Ortiz, 2011), sino que también aludiría a la trayectoria histórica impulsada por la tendencia colonizadora del capitalismo sobre los distintos niveles de la vida económica y, a través de la cual, este satisfactor pasa progresivamente de ser producido en el nivel económico de la vida material, a ser controlado por un reducido número de grandes actores monopolistas que, actuando junto al Estado, controlan la oferta en función de sus procesos de acumulación.

El proceso descrito decanta en una “producción (...) controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo en la construcción de viviendas que se ofrecen en el mercado a demandantes solventes” (Ortiz, 2011, p.19), por tanto,

“implica también que la vivienda-mercancía, a través de un vínculo contractual de arrendamiento y, particularmente, de propiedad, se erige como la única forma válida de satisfacer las necesidades habitacionales. Esta concepción de la vivienda como un producto implica la generación de un conjunto de instrumentos como un sistema hipotecario, mecanismos de titulación y registro de la propiedad, garantías que respalden la recuperación de los créditos, sistemas de información sobre la oferta (Ortiz, 2011), y

sistemas de subsidios destinados a la adquisición de vivienda en el mercado para quienes no pueden acceder a ella por sus propios medios” (Rivas, 2016, p. 5).

Estos elementos se van transformando, progresivamente, en un área económica relevante en el marco del sistema de acumulación capitalista (Harvey, 2014) englobando, tras la noción de vivienda, no sólo una economía particular sino también, la necesidad de contener potenciales conflictos, generar procesos de integración social e introducir la propiedad de la casa como imagen encarnada de la posibilidad de ascenso social, como un principio de diferenciación: entre la ciudad formal y la ciudad informal-marginal-precaria, entre estabilidad familiar e inestabilidad, entre éxito y fracaso.

Así, la identificación de la cuestión habitacional con un problema de carácter gubernamental va de la mano con su rol en la configuración de la población necesaria para enfrentar las transformaciones capitalistas y su consideración como objeto económico mercantilizado, el cuál, siguiendo a Lefebvre (1972), cobra tal relevancia que avanzado el siglo XXI “la economía política se transforma en economía política del espacio (...) la construcción deja de ser una rama de industria secundaria, un sector subordinado de la economía, y se convierte en sector primordial” (p. 24). Esta trayectoria implica un proceso de burocratización, es decir, “el establecimiento de un saber y un sistema de gestión centralizados” (Ballent & Liernur, 2014, p.27), que tecnifican, al menos discursivamente, la reflexión sobre el problema, el establecimiento de los estándares que convierten una forma de habitar en una situación carente, y la manera de resolverlo. En este marco, destaca un tipo de conocimiento que busca definir lo que se entiende por “necesidad habitacional” el cual decanta en métodos de identificación de necesidades habitacionales, los que pueden ser entendidos como una serie de procedimientos que, con mayores o menores niveles de sofisticación y tecnologías asociadas, conforman una red de prácticas de tipo “epistémicas”, por su fin de carácter cognitivo, “las cuáles seleccionan, especifican y articulan determinados elementos” (Ramos, 2016, p.69); los que van desde la determinación de conceptos, la determinación de estándares

(cuándo se está en presencia de una carencia) y la recopilación de información empírica a partir de instrumentos especialmente diseñados para ello u otros de mayor alcance.

Esta red de prácticas tiende a confluir en una estimación numérica que provee información agregada de los requerimientos de viviendas con el fin de reflejar una preocupación política con respecto al fenómeno urbano e insertarla en la toma de decisiones (Palenzuela, 1999). Las variables seleccionadas y su ponderación dependerán de los estándares residenciales considerados en cada momento, de la forma en que se entienden las estructuras familiares y sus necesidades de espacio, y también de las maneras de acceso a la vivienda. De este modo, los métodos denotan lo que técnicamente se considera como adecuado en materia de satisfacción de carencias de éste tipo, dando cuenta de una determinada visión política sobre la forma de producir los satisfactores, por lo que tienen un carácter histórico vinculado a distintos momentos sociopolíticos y económicos del país.

De este modo, la configuración del campo gubernamental de la vivienda esta mediado por la traducción del “problema” en un número que permite fijarlo, otorgándole a esta cifra, tal como señalan Gonçalves, Imilan, Lekerman, Fernandes, Olejarczyk y Mesa (2016), la capacidad de guiar la superación del problema, orientar las políticas y convertirlo en un asunto que debe abordarse en el terreno de los expertos.

El número que busca objetivar las necesidades habitacionales es el resultado de una serie de prácticas que confluyen en la administración del Estado a través del diseño y ejecución de políticas habitacionales y, lejos de quedarse en los círculos de trabajo de los técnicos y expertos, determina el acceso a beneficios, permea las explicaciones del sentido común, construye categorías sociales como la de allegado, hacinado, habitante informal, entre otras; y contribuye a la formación de preferencias residenciales, volviéndose una pieza importante en la legitimación de la forma que adquiere la satisfacción de necesidades habitacionales y, con ello, de la configuración urbana.



De este modo, lo que hoy se conoce como “déficit habitacional” encierra una particular forma de delimitar el problema habitacional y a la población que “lo padece”. Implica una configuración histórica que, en tanto tecnología de conocimiento gubernamental, permite reflejar las relaciones de fuerza que se insertan en el aparato estatal respondiendo a una lógica política que da cuenta de la relación entre el Estado y el capital, por tanto, no es producido exclusivamente dentro de la burocracia estatal, sino que se conjuga con demandas que vienen desde grupos con intereses en la materia.

Así, lo que aparece públicamente como “un número” no solo es un hito de un diagnóstico para el diseño de políticas públicas, sino que también emerge como instrumento programático que, al estimar los requerimientos habitacionales a partir de condiciones de viviendas supuestamente objetivas presentes en instrumentos de medición cuantitativos, permite traducir las necesidades en nuevas unidades de vivienda que se requiere adicionar al parque, en demanda por construcción, en presupuestos, en estructuras de programas sociales, en la distribución territorial de las intervenciones, en grupos prioritarios y metas políticas. En este sentido, más que una simple estadística, el déficit habitacional da cuenta de como se construye un campo de acción sociopolítico y económico que hoy es definido como problemático y en cuyos antecedentes, evolución y transformación es posible observar las prácticas de conocimiento del Estado y la forma en que la constitución de problemas públicos se relaciona con las dinámicas de acumulación capitalista. Considerando la argumentación planteada hasta acá y la relevancia del déficit habitacional en el marco de las justificaciones de la acción gubernamental en la materia, cabe preguntarse por la configuración histórica de este proceso en Chile, el modo en que las mediciones se insertan en él y las tendencias socioeconómicas, políticas y “técnicas” que lo impulsan.

Este problema de investigación se tradujo en los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar, a lo largo del proceso de expansión capitalista del siglo XX, la configuración del problema habitacional como un campo de acción gubernamental y del déficit habitacional como su principal herramienta estatal de conocimiento.

Objetivos específicos:

- Elaborar una perspectiva teórica que permita el análisis de la acción estatal en la configuración de problemas sociales y su medición, y su vinculación con los procesos de acumulación capitalista.
- Analizar la incidencia de diversas tendencias del contexto sociopolítico y económico nacional e internacional en la emergencia y configuración que adquiere el problema habitacional y su cuantificación.
- Identificar el rol que adquieren los discursos expertos en la configuración del problema habitacional, en particular, la relevancia que en ellos adquieren las mediciones cuantitativas.
- Analizar la forma que adquiere la medición cuantitativa de las necesidades habitacionales, sus continuidades y cambios a lo largo del siglo XX.

## **2. Argumento central**

El argumento central o “tesis” que se desprende de esta investigación es que la idea de déficit habitacional, a lo largo del siglo XX, ha sido un elemento gravitante para la conformación de la vivienda como un problema público, es decir, uno que debe ser abordado desde un campo gubernamental específico y especializado en el cual confluye el esfuerzo estatal por otorgar ciertas condiciones básicas para la reproducción de la población y garantizar un determinado orden sociocultural, político y territorial que facilite los procesos de acumulación capitalista y sus transformaciones, al tiempo que contribuye en la conformación de un sector económico: el sector de la construcción, el cual progresivamente va adquiriendo una gran relevancia por sus múltiples relaciones intersectoriales con toda la economía. El déficit habitacional construye el problema al establecer sus límites a partir de un ejercicio de cuantificación centrado en la estimación de cuántas viviendas se deben

adicionar al parque de viviendas para satisfacer las necesidades de la población, cerrando el posible campo de soluciones a una estrategia: la construcción de nuevas viviendas, y facilitando su implementación a partir de la industria privada. Articula el campo gubernamental de la vivienda en la medida que se posiciona como un diagnóstico del problema cuya enunciación discursiva tiene la capacidad de transmutar rápidamente en meta de gobierno, en meta constructiva para la industria, herramienta de gestión para medir los avances de la política habitacional, y viviendas para las familias que lo necesitan. Al mismo tiempo, al configurarse como un objeto “técnico” que requiere de expertos para su elaboración, facilita el cierre del debate colectivo en la construcción del problema y, por tanto, en el diseño de sus soluciones. Por otro lado, su presentación en un único número que condensaría observaciones “objetivas” y complejas que sintetizadas en un valor estadístico serían el espejo de una situación residencial crítica, paradójicamente permiten una fácil comprensión y enunciación de sus implicancias, entregando una referencia fija para que diversos actores sociales, políticos, ciudadanos y constructores se refieran al problema. En este sentido es que el déficit habitacional se configura como un “número público” que trasciende las fronteras del debate técnico insertándose en el lenguaje colectivo para dar cuenta de la realidad, naturalizándose como el reflejo de los problemas de vivienda en el Chile del siglo XX. Son estas características del déficit habitacional las que lo han convertido en una pieza clave de la burocratización del habitar, es decir, del modo en que éste se vuelve un campo gubernamental a intervenir de forma estandarizada a partir de la generación de un tipo de saber especializado y un sistema de gestión centralizado.

La particular configuración que adquiere el déficit habitacional, así como el hecho de que sea un número único el que encarne el problema de vivienda, fue facilitada por una serie de tendencias económicas y políticas nacionales e internacionales que a lo largo del siglo XX vehiculizan estrategias de desarrollo capitalistas que le otorgan relevancia a la cuestión habitacional, por un lado, y a las estadísticas y a la cuantificación, por otro. También confluyen en este proceso los discursos de

carácter académico y el desarrollo disciplinar de la Estadística, la Economía y las Ciencias Sociales.

A partir del análisis histórico es posible observar ciertas tendencias que están presentes desde el origen del déficit habitacional y que logran operacionalizarse en la medición a medida que se sofistican las estadísticas nacionales y se integra el componente sociodemográfico en el análisis: el foco en el parque de viviendas particulares ocupadas y sus características, sin establecer relación con el parque habitacional en general; la consideración de la familia nuclear como la configuración familiar que necesita de vivienda; la progresiva complejización de los supuestos sociodemográficos asociados al cálculo al tiempo que se mantiene su expresión como un único número. Estas tendencias dan cuenta del modo en que el déficit habitacional se configura como un indicador centrado en el objeto vivienda y el estándar de una vivienda para cada familia y no en las necesidades de usos y realización de actividades de sus habitantes o en una redistribución del parque disponible, por lo tanto, sintetiza y promueve una forma de co-residencia centrada en el modelo de familiar nuclear, así como la necesidad de una continua activación estatal de la industria de la construcción, dos cuestiones claves para los procesos de acumulación capitalista en Chile.

### **3. Justificación del problema**

Como se ha señalado, las condiciones de vida de la población han sido parte de un núcleo temático central de las Ciencias Sociales en América Latina durante el siglo xx, traduciéndose, desde fines de la década de los setenta, en una preocupación por la satisfacción de ciertos mínimos sociales que aseguren la supervivencia en el marco de la hegemonía de un pensamiento neoconservador (Álvarez, 2005). En esta trayectoria, la cuestión de la vivienda ha jugado un rol fundamental, tanto en su dimensión material como simbólica.

En Chile, el abanico de investigaciones y producción de conocimiento en esta materia ha tenido diferentes acentos a lo largo del tiempo, los que van desde el énfasis en las características de las relaciones sociales que producen y reproducen

las carencias y su manifestación en necesidades diversas, hasta las que ponen el acento en la descripción de las características que asumen estas necesidades. En el ámbito específico de los estudios en materia de ciudad, territorio y vivienda, buena parte de las investigaciones se han concentrado en resaltar el efecto de las políticas estatales a nivel urbano y social. Al respecto destacan estudios articulados en torno a la noción de segregación residencial que relevan el impacto de la masividad y concentración de la vivienda social construida en las últimas décadas en términos de integración social, acceso a servicios, equipamientos, infraestructura y accesibilidad al resto de la ciudad; así como sus efectos a nivel psicosocial y comunitario.

En otra línea, destacan investigaciones que se han adentrado en la caracterización de formas de residencia que implican configuraciones de hogares que van más allá de la familia nuclear. Una parte de ellas asume las categorías con las cuáles se identifican, desde las políticas públicas, parte de los requerimientos habitacionales y las necesidades, como el allegamiento, intentando identificar las condicionantes socioeconómicos y culturales que explicarían estos modos de cohabitación; mientras que otras asumen una postura crítica de la lógica que hay detrás de las categorías de las mediciones, pero sin profundizar en su génesis ni trayectoria. Finalmente, puede destacarse un grupo de investigaciones con un enfoque histórico que han reconstruido, en un análisis crítico, la institucionalidad vinculada al diseño e implementación de políticas públicas habitacionales en Chile, generando descripciones de sus programas, la vinculación con los momentos sociopolíticos y demográficos del país y la relación con planes urbanos que se traducen en determinadas morfologías de los entornos residenciales.

La mayor parte de las líneas de trabajo mencionadas cuestionan, directa o indirectamente, la forma de producción de la vivienda social y el impacto que esta tiene en la calidad de vida de las personas. No obstante, no se detienen en los discursos técnicos y las herramientas metodológicas que amparan dicha producción, particularmente en los que refieren a la identificación de las necesidades habitacionales y los supuestos demográficos que estos contienen.

En este marco, habitualmente las prácticas y procedimientos que participan de la construcción del objeto necesidades y del sujeto que las padece, normalmente quedan invisibilizados, del mismo modo que los sistemas discursivos que los acompañan y contribuyen a su naturalización en todas sus dimensiones, operando como reproductores y asignando atributos a las personas en el marco de un esquema de jerarquías sociales (Álvarez, 2005). En este sentido, la pregunta que orienta esta investigación se inscribe en un tema de gran tradición en las Ciencias Sociales pero, en su contenido específico, la configuración de las necesidades como un problema y su relación con las prácticas de gobierno, se adentra en una arista menos explorada: los métodos que materialmente producen lo que se entiende por necesidad habitacional en el marco de las políticas públicas.

De este modo, la pregunta guía de esta tesis no es sobre las políticas públicas de vivienda, sino sobre aquellos “elementos mediadores” que tienen efectos determinantes sobre la realidad (Ramos, 2016) y la relación de esos elementos con procesos socioeconómicos vinculados con la trayectoria de la expansión capitalista. ello implica que los métodos de identificación de necesidades no son comprendidos desde un ángulo meramente instrumental, sino que en la medida que interactúan con procesos de gobierno, a decir de Ramos (2016), “en sus usos sociopolíticos y en cuantos sus potencialidades performativas” (p. 47), lo cual significa entender que las prácticas de identificación y configuración de necesidades implican un desarrollo de explicaciones que valoran las distinciones que hacen de la población, la nominan y contribuyen en la conformación de identidades como la de poblador, de habitante marginal, de allegado, de hacinado, entre otros, formando parte del aparato de justificaciones de las desigualdades sociales las que, lejos de quedarse en los círculos de trabajo de los técnicos y expertos, permean las explicaciones del sentido común, construyen preferencias y contribuyen a legitimar una determinada forma de producción urbana fundamental para las actuales formas de acumulación de capital.

Así, la pregunta orientadora de esta investigación entiende que la necesidad habitacional es “producida” como consecuencia de la elaboración y aplicación de

instrumentos, de discursos y significados que se elaboran en torno a ella y a los posibles satisfactores. De este modo, se usa el término “producción”, en el sentido de un resultado de ciertas prácticas enraizadas en procesos históricos y fenómenos mayores.

En este sentido, la definición de las necesidades habitacionales realizadas por las entidades gubernamentales implica la articulación de una serie de procesos con implicancias discursivas, materiales e, incluso, corporales y, por tanto, situada en determinados contextos sociopolíticos donde confluyen intereses específicos y una particular relación entre Estado y capitalismo.

La mirada histórica que implica el objetivo de esta investigación busca separarse de la manera hegemónica del análisis “deshistorizado” en el cuál prevalece una perspectiva que identifica mecánicamente al neoliberalismo con la reducción del Estado (Ruiz, 2013), y que atribuye a esta reducción parte importante de los problemas cotidianos de las personas. Lo anterior se ha traducido en un análisis de las políticas sociales que asume como naturales las necesidades que éstas establecen, centrándose en el estudio de satisfactores y no en las lógicas que los sustentan. Del mismo modo, al concentrarse en la satisfacción de necesidades o en la amplia caracterización y percepción de las poblaciones carenciadas pierden relevancia los discursos que las políticas sociales vehiculizan sobre una amplia gama de temas como el consumo, el emprendimiento, la naturalización de las desigualdades, la forma que debe adquirir la familia y la manera de habitar el territorio.

Por otro lado, el énfasis otorgado a las prácticas que construyen las necesidades y que, finalmente, las naturalizan, contribuye a deconstruir los procesos que son parte de los aparatos legitimadores de la asignación de beneficios estatales, de las formas de producción mercantilizadas de bienes y servicios básicos y, en último término, de las desigualdades y diferencias. El foco en la cuestión habitacional cobra especial relevancia pues contribuye a destecnificar los argumentos que contribuyen a legitimar la forma que asume la satisfacción de necesidades residenciales

vinculada a una progresiva mercantilización y escasa consideración de las poblaciones afectadas.

#### **4. Método de investigación y estructura del documento**

La investigación se abordó como una indagación histórica de carácter documental centrada fundamentalmente en los registros textuales disponibles sobre las prácticas de conocimiento y cuantificación de las necesidades habitacionales por parte de los organismos estatales que estuvieron a cargo de las políticas de vivienda a lo largo del siglo XX: La Caja de Habitación Popular (1936-1952) e iniciativas institucionales incipientes de principios de siglo; la Corporación de Vivienda (1953-1964) y el Ministerio de Vivienda (1965 vigente hasta hoy), específicamente en el periodo que va de 1965 hasta el 2006. Por tratarse de un insumo central para estas instituciones y para la enunciación de los problemas asociados a la población y sus cambios, se analizaron los manuales, documentos metodológicos y cédulas asociadas a los Censos de Población de todo el siglo XX (a partir de 1952 Censos de Población y Vivienda), así como las recomendaciones internacionales y material vinculado producido por organismos multilaterales relacionados con la conformación de sistemas estadísticos estandarizados, con la cuestión habitacional en general y las estrategias de desarrollo económico. Este corpus documental, fue ampliamente complementado con la revisión de literatura especializada proveniente de las Ciencias Sociales y el campo de los Estudios Urbanos.

Tal como se plantea en la problematización, el punto inicial del periodo de investigación corresponde al momento en que la cuestión de la vivienda comienza a tematizarse como un asunto que le compete al Estado, de ahí que coincida con las primeras leyes que se dictan en la materia (de 1906) y con la conformación de la primera institución de carácter nacional y centralizada: La Caja de Habitación Popular. El momento final del periodo corresponde al punto en el cuál la cuantificación y su traducción en el déficit habitacional alcanza su mayor fuerza política, abordándose también el punto de inflexión en el cuál pierde su influencia articuladora del campo gubernamental de la vivienda.



El documento que se presenta a continuación inicia con un capítulo que muestra el enfoque metodológico de la tesis, sustentado en la Analítica de la Gubernamentalidad y algunos elementos de la Etnografía Institucional. Para ello se presentan los elementos centrales del enfoque, justificando el uso del archivo documental como fuente de datos primordial de la investigación y su relación con la estadística, la historia y la vivienda. Al mismo tiempo se sitúa el trabajo en el marco de la experiencia profesional y académica de la investigadora, mostrando las dificultades que se tuvo en el camino y la manera en que se abordó el proceso de revisión y análisis de la información.

El segundo y tercer capítulo buscan construir teóricamente el problema de estudio. Para ello, el capítulo titulado “De la casa a la vivienda: la estrecha relación entre capitalismo, Estado y urbanización”, sitúa las especificidades de objeto vivienda y su proceso de mercantilización en una concepción del capitalismo derivada de la Perspectiva del Sistema-Mundo, su relación constitutiva con el proceso de urbanización a partir de los planteamientos de Lefebvre; y una visión del Estado que, inspirada en los planteamientos de Gramsci, lo concibe como un actor facilitador de los procesos de acumulación y agente central de la transformación urbana. En tanto, el tercer capítulo “La gubernamentalidad como enfoque teórico. Medir para resolver el problema habitacional” presenta los planteamientos derivados de Foucault que permiten pensar el ejercicio concreto del poder estatal contemporáneo a partir de ciertas tecnologías de gobierno que permiten configurar a la población y sus necesidades, en el marco de las cuáles destaca el sistema público de medición y sus estadísticas como articulador de un campo de saber fundamental para la constitución de la cuestión habitacional como un problema de interés público.

El cuarto capítulo inicia la presentación de los resultados de la investigación histórica, mostrando el contexto en el cuál se comienzan a tematizar las necesidades de vivienda como un asunto de interés público que requiere ser abordado por el Estado, marcando a la vivienda con un rol que la acompañará todo el siglo XX: un sentido “civilizatorio”, dispositivo ordenador del espacio, de las

formas de habitar y de configuración familiar, formando parte de las herramientas centrales para el disciplinamiento de la población en el marco de una nueva etapa del capitalismo en Chile y una particular configuración del Estado.

El quinto capítulo, presenta los elementos que consolidan una comprensión de las necesidades como resultados de procedimientos burocráticos llevados a cabo por “expertos” a partir de la información censal y métodos de investigación social y procedimientos estadísticos. En este marco, se muestra la emergencia de la noción de déficit habitacional como número que interpretaría las necesidades habitacionales y, a su vez, daría cuenta de requerimientos constructivos, así como la estrecha relación que tiene la configuración del problema a partir de la medición del déficit, la consolidación del campo gubernamental a partir del surgimiento de la CORVI y la conformación de un sector económico: el sector de la construcción.

El sexto capítulo presenta la forma en que el déficit habitacional se erige como un número público, haciéndose parte central de los discursos políticos de distintas tendencias ideológicas y también de teorías sociales que, a pesar de presentar visiones críticas del modelo socioeconómico, no cuestionan la configuración del número, sino que más bien buscan explicarlo. En este marco, cobran relevancia las dimensiones explicativas del problema, pero sin impactar en el déficit habitacional como orientador del campo gubernamental, por lo tanto, sin incidir en la forma en que el Estado conforma el problema. Se muestra también la transmutación discursiva del déficit en una meta constructiva y la continuidad y consolidación de una tendencia que venía asomándose desde el origen de este indicador: el dar cuenta de las características materiales de la vivienda y del parque de viviendas ocupadas, por lo tanto, de la identificación las viviendas necesarias de reemplazar.

El séptimo capítulo presenta una reinterpretación del déficit habitacional como “demanda” habitacional, en el marco de una menor relevancia otorgada al problema de vivienda y el nuevo enfoque de la política social centrada en la focalización derivada de la implantación forzosa de la fase neoliberal del capitalismo y su visión de Estado subsidiario. La pérdida de centralidad del déficit, así como avances técnicos relevantes permiten la discusión de su desagregación, la integración de

nuevas variables, como el hacinamiento y el saneamiento que permiten inaugurar una discusión que va más allá de la “necesidad de reposición de viviendas” y permitiendo la aparición del hogar y la familia como elementos claves para los ajustes futuros de la medición. Asimismo, comienza a perder su carácter de “diagnóstico” enunciándose cada vez más como una herramienta de gestión que no sólo delinea metas gubernamentales y constructivas, sino también “el avance” de la política pública.

Finalmente, se presenta el momento culmine del déficit habitacional como indicador estrella del campo gubernamental de la vivienda en la década del 1990 a partir de la integración del análisis sociodemográfico, particularmente del allegamiento y el establecimiento de los núcleos familiares como unidad de demanda “latente” de vivienda. Esta nueva dimensión del problema y el establecimiento del estándar “un núcleo una vivienda” duplica las cifras del déficit, posicionando una sensación de crisis que refuerza el sector de la construcción creando nuevos nichos de mercado conformados y financiados por el Estado. La complejización de las mediciones lleva a reinterpretar el déficit como requerimientos constructivos de nuevas viviendas lo que, más que una novedad, transparenta su espíritu original. Por otro lado, se muestra cómo la crítica a la calidad residencial que había implicado la política habitacional del momento lleva a la conformación de un indicador complementario: “el déficit cualitativo”, el que termina siendo insuficiente para abordar la magnitud del fenómeno que trasciende a la vivienda y da cuenta de las consecuencias barriales, sociales y urbanas del abordaje estatal, lo que termina por mermar el rol gravitante del déficit habitacional en la conformación del “problema gubernamental de la vivienda”, dando paso a nuevas herramientas que territorializan la información estadística.

## **1. Capítulo Primero: Enfoque metodológico**

El presente capítulo muestra el enfoque metodológico de esta investigación. Para ello, se realiza una breve reflexión sobre las implicancias de tres de los “objetos” relevantes para este estudio: la vivienda, los números públicos y la historia, y se presentan dos perspectivas que permiten orientar los procedimientos realizados: la etnografía institucional y la analítica de la gubernamentalidad (esta última tratada con mayor profundidad teórica en el capítulo tres). Asimismo, se muestran las especificidades del trabajo “de archivo” en el marco de una investigación de tipo documental que rastrea como se configura el problema habitacional como asunto de Estado con foco en el rol de las estadísticas, en particular del déficit habitacional, como uno de los “números públicos” centrales de la cuestión urbana del siglo XX. Finalmente, se presentan los lineamientos generales a partir de los cuáles se analizó la información recopilada.

### **1.1 La vivienda, los números y la historia**

La vivienda, como objeto de estudio, encierra la convergencia de una gran diversidad de temas y enfoques. Como se ha señalado, la relevancia que tiene en el marco de la satisfacción de necesidades consideradas como básicas, su rol simbólico al vincularse a la idea de familia, el peso que tiene en la configuración de la vida doméstica y la reproducción de la vida así como en la conformación de las ciudades, y la importancia que progresivamente ha adquirido la industria de la construcción en los procesos de acumulación capitalista; la vuelven un fenómeno complejo cuyo abordaje requiere de miradas interdisciplinarias que no sólo se centren en su dimensión material, sino en su condición de fenómeno social.

Considerando lo anterior, la casa, entendida también como una materialización y “carne” de relaciones y estructuras sociales, y en particular su conversión en un tema de interés público al relevarse su dimensión problemática como asunto de Estado, se vuelve un objeto a través del cuál indagar en la historia de la burocratización del habitar, es decir, el modo en que éste se vuelve un campo

gubernamental a intervenir de forma relativamente estandarizada, distante de las prácticas situadas y concretas de habitar los territorios. Además, el peso de su materialidad en la vida diaria la vuelven foco de una serie de discursos a través de los cuáles se construyen sentidos comunes, de allí su capacidad “ideológica” para legitimar formas de satisfacción de necesidades, de producción y distribución. Finalmente, al ser una “bisagra” que articula prácticas de reproducción y producción social que progresivamente va siendo colonizado por el capitalismo, se vuelve un interesante objeto de estudio para las Ciencias Sociales a través del cuál observar procesos de transformación social durante el siglo XX, en particular la estatización, mercantilización, y burocratización de la satisfacción de necesidades.

De este modo, tal como argumenta Gago (2019) para la configuración espacial en general, los objetos que participan de ésta, entre ellos la vivienda, toman “relevancia en el sentido de que materializa una dimensión que permite ver a la vez dinámicas de transformación y de estabilización” (p. 329).

Si bien el foco de esta investigación no está puesto en la vivienda sino en el modo en que su “carencia” se convierte en un asunto gubernamental, son sus especificidades las que otorgan una particularidad y relevancia al tema de la investigación, lo que justifica su elección por sobre otros “objetos” en torno al cuál se constituyen problemas públicos y mediciones que se presentan como “su espejo”.

Las estadísticas, en tanto, en particular aquellas que se configuran como números públicos, como el déficit habitacional, diagnóstico principal presentado casi como sinónimo de los problemas de vivienda que existen en el país, aparecen como un insumo fundamental para la configuración del ámbito de acción estatal y privado, así como un elemento que justifica los cursos que toma esa acción. Permiten cuantificar, delimitar y clasificar los fenómenos que administra el gobierno (Castro-Gómez, 2010), estandarizando características a partir de las regularidades observadas, por tanto, permitiendo un manejo a distancia, centralizado, que omite las particularidades.

Su naturaleza política, es decir, los procesos de conflictos, decisiones e intereses que llevan a las estadísticas habitacionales, en particular al índice sintético del déficit habitacional, a convertirse en lo que Daniel (2013) identifica como un “número público”<sup>2</sup>, aquel que cruza las fronteras de la discusión especializada para introducirse en el debate generalizado, lo convierten en un objeto de estudio interesante por cuanto se erige como el lenguaje que posibilita un tipo de debate en torno a los problemas residenciales transformándose, tal como sucede con las palabras que se usan cotidianamente, en un asunto “dado”, naturalizado, por tanto, asumido incluso por los discursos más críticos de la forma en que se produce ciudad. Del mismo modo, las clasificaciones que se desprenden de él, comienzan a ser aceptadas como una descripción de la realidad, convirtiéndose incluso en categorías identitarias para nombrar a tipos de habitantes “carentes” o “demandantes” de vivienda.

De este modo, el considerar a un número público como objeto de estudio implica convertir lo que usualmente es percibido como algo “dado” o el resultado de un método, como objeto mismo de investigación, asumiendo, tal como señala Savage (2013) que “los métodos están implicados en las formas de orden y poder”<sup>3</sup> (p.5) Ello significa, tal como plantea Daniel (2013), comprender los números, en este caso el déficit habitacional, como objetos culturales, cuya complejidad no radica exclusivamente en su relación con cálculos sofisticados y matemática avanzada, sino porque implican múltiples dimensiones integradas a procesos de carácter político, económicos, sociales y culturales.

Para desnaturalizar el déficit habitacional y analizarlo como un número público, políticamente configurado desde una serie de prácticas que aíslan y abstraen la experiencia, es fundamental la mirada en perspectiva histórica, pues, tal como señala Daniel (2013), “Incluir (...) los números públicos en una perspectiva histórica (...) [permite]contrarrestar la fuerte inclinación a naturalizar las cifras y los

---

<sup>2</sup> La definición de número público se profundiza en la sección tres del capítulo tres.

<sup>3</sup> Traducción propia del inglés “A major inspiration comes from historians and historical anthropologists who have extended their understanding of modes of governance through a focus on how methods are implicated in forms of ordering and power” (Savage, 2013, p.5).

indicadores estadísticos” (p.264). Asimismo, la lectura de la historia en clave sociopolítica e institucional, con foco en las transformaciones del capitalismo y el Estado como uno de sus principales garantes, entrega los elementos de comprensión necesarios para situar la conversión de un tema en un campo de acción gubernamental y en un problema con traducción en un número público. De este modo, la trayectoria del Estado, el capitalismo y su imbricación constitutiva se constituyen como el hilo que “urde” y atraviesa los objetos de investigación.

### **1.2 Enfoque metodológico: la analítica de la gubernamentalidad y la etnografía institucional**

Esta investigación encierra un sentido histórico, al modo en que Foucault (1992a) interpreta la característica central de la genealogía propuesta por Nietzsche, es decir, adoptando, en la investigación regresiva, un ángulo de análisis que introduce en perspectiva algo que parece como incuestionable, un número que busca cuantificar un problema. Se enmarca en la analítica de la gubernamentalidad<sup>4</sup> inaugurada por Foucault a fines de la década de 1970 y convertida, posteriormente, en un campo de estudios de las prácticas de gobierno por sus discípulos

Este enfoque se interesa por la forma en que el gobierno, en un amplio sentido, es llevado a cabo (Miller y Rose, 2008, en Castro-Gómez, 2010), es decir, las tecnologías, técnicas y formas de conocimiento que permiten la conducción de la población y la inducción de conductas funcionales al orden social. Al respecto Castro- Gómez (2010) señala que la analítica de la gubernamentalidad “se pregunta por la emergencia histórica de un conjunto de prácticas, racionalidades y tecnologías de gobierno, y luego por el modo en que esa multiplicidad se centraliza en un solo aparato: el estado moderno” (Castro-Gómez, 2010, p. 46), por lo que se trata de un enfoque que pone en el centro la observación del Estado y, muy especialmente, la producción de conocimiento y “verdad” que implican sus prácticas, como elemento fundamental para el ejercicio de un poder no punitivo, que

---

<sup>4</sup> El capítulo tres trata extensamente el concepto de Gubernamentalidad definido por Foucault

convence y gestiona las conductas de la población, “creándola” a partir de su aparato epistémico.

De este modo, la analítica de la gubernamentalidad conduce a decisiones metodológicas que llevan a seleccionar las tecnologías de producción de saberes y conocimiento y el análisis de las prácticas de intervención social del Estado y sus articulaciones como elemento central.

Tanto tecnologías de producción de verdad como prácticas de conocimiento son consideradas en su dimensión discursiva, ya que el foco está puesto en la identificación de qué

tipos de discursos y juegos de verdad hicieron posible que unas determinadas prácticas de gobierno gozaran de aceptabilidad cognitiva en un momento específico de la historia. Dan cuenta del modo en que el saber experto define las condiciones de producción y circulación de la verdad sobre el gobierno de las poblaciones (Castro-Gómez, 2010, p. 48).

Así, la analítica de la gubernamentalidad engloba algunos elementos del método arqueológico propuesto por Foucault a partir de “La Arqueología del Saber” (2015), entendido como el análisis de los cambios históricos de las artes de gobierno, particularmente de los sistemas discursivos, sus continuidades y similitudes (Álvarez, 2005), por tanto, pone el foco en las prácticas discursivas que condicionan las formas de pensar y de actuar de la población y en las condiciones o contextos existentes para que emerjan esos discursos y se conviertan en “veridicciones” (Castro, 2005).

Siguiendo a Foucault (1992b) en los discursos confluyen una serie de condicionantes para las prácticas sociales constituyendo los contextos que facilitan o dificultan la ocurrencia de determinados enunciados que influyen en la conformación de posiciones de subjetividad y representaciones sociales, como el sueño de la casa propia, los imaginarios en torno a las carencias, la categoría de allegado, carente, deficitario, entre otras.

De este modo, la arqueología busca describir regímenes de saber contenidos en los sistemas discursivos en ciertos campos o dominios, pero en un momento histórico



breve, por lo que es una opción de análisis apropiada para la deconstrucción de las formas de conocimiento moderno que se aleja de los análisis de discurso con foco en la lingüística y propone su propio marco conceptual (Hidaka, 2013). En este caso, es un enfoque funcional para la observación de la constitución del problema habitacional y las formas de conocimiento asociado en cada periodo institucional abordado en esta investigación.

La analogía que hace Foucault (2015) con la arqueología se sustenta en que metodológicamente trata el material de análisis como si fueran monumentos, sin cuestionarse profundamente su significado y considerándolos como huellas de la estructura del sistema en el que fueron pensados y escritos (Hidaka, 2013). En este sentido, el enfoque cercano a la arqueología Foucaultiana que asume esta investigación enfatiza, por sobre el rol de los sujetos, en los escenarios, en los contextos.

Del mismo modo, la analítica de la gubernamentalidad también contiene elementos de las indagaciones genealógicas propuestas por Foucault (1992a), en la medida que interesan las condiciones que posibilitan la emergencia de “las carencias habitacionales”, “del déficit” planteado como reflejo de los problemas habitacionales, por lo que es funcional a las investigaciones históricas.

Así, el enfoque de la analítica de la gubernamentalidad y los elementos de síntesis que toma de la arqueología del saber y genealogía del poder Foucaultiano, sienta las bases metodológicas para indagar en la producción del problema habitacional por parte del Estado en el siglo XX y el rol de sus prácticas de generación de conocimiento en ese proceso.

Por otra parte, el comprender el problema habitacional como institucionalmente producido a partir de las mismas categorías de observación asociadas a las mediciones, implica que no sólo el discurso asociado a estas prácticas se vuelve material de análisis, sino que el propio aparatage cognitivo y la institución que lo maneja, por lo que son funcionales a la investigación algunos de los planteamientos de la Etnografía Institucional (en adelante E.I) como estrategia de investigación social desarrollada fundamentalmente por la socióloga feminista canadiense

Dorothy Smith (2005), con el propósito de proveer una herramienta para el desarrollo de una sociología que se haga desde el punto de vista de las personas. La E.I se centra en las experiencias y en las maneras en que estas son coordinadas por procesos institucionales externos a los lugares donde transcurren las vidas cotidianas (Jirón, Orellana e Imilan, 2018). Para ello, observa la manera en que las experiencias son moldeadas desde regímenes institucionales entendidos como formas de organización de acciones que operan en distintos lugares a partir de instrumentos de control o textos que tienen la capacidad de abstraer la particularidad y estandarizar las experiencias concretas y situadas.

Al poner el foco en las relaciones de control, observando primeramente la experiencia concreta de las personas e identificando los desacoples (denominados problemáticas en el lenguaje de la E.I) que hay entre éstas y las instituciones, sus políticas e intervenciones (Jirón, Orellana e Imilan, 2018), la E.I concentra su atención en el análisis de los instrumentos de control que corresponden a documentos, reportes, permisos, formularios, entre otras formas de inscripción y registro.

Considerando lo anterior, la E.I resulta una excelente estrategia de aproximación cuando se quiere explorar el impacto en la vida cotidiana de las políticas públicas, en particular en la forma en que éstas la moldean y condicionan y en los desacoples que pueden existir entre las maneras en que la institución representa esa experiencia, la conoce e identifica problemas y lo que realmente ocurre. Si bien es una estrategia que considera como punto de partida la experiencia concreta de las personas, cuestión que en esta investigación no se realiza, la relevancia que otorga a la relación de control que ejerce la institución a partir de sus procedimientos y la posibilidad que estos ofrecen para el moldeo de la experiencia de manera remota, la vuelve un enfoque pertinente para el estudio del dispositivo institucional que erige el problema habitacional y su campo gubernamental y la manera en que se construye, mediante mecanismos burocráticos y textuales, a “los beneficiarios”, “los allegados”, “los hacinados”, “los carenciados”, “los pobladores demandantes de vivienda”.

La E.I, en cuanto estrategia metodológica, se sostiene sobre la base de que parte importante de la producción institucional de la realidad “opera sobre formas textuales y documentales como medio de representar y preservar una realidad dada” (Escobar, 2007, p. 186), las cuales aparecen como desconectadas del contexto histórico y de la realidad que intentan representar al mostrarse como “técnicas”, por lo que uno de los procedimientos claves será su conexión con los marcos sociopolíticos que los explican y motivan.

Para Escobar (2007) las prácticas documentales de las instituciones, en particular las de la burocracia estatal como parte de las políticas que interpretan y buscan abordar las necesidades de la población, pueden ser definidas como las

descripciones por escrito de programas, informes e investigaciones, actas de las reuniones de trabajo, trabajos académicos, etcétera que surgen incesantemente como parte de un proceso autorreferencial, hasta el punto en que no se elaboran para ilustrar un problema determinado, sino para garantizar su inserción en el flujo continuo de textos organizacionales (p.193).

El documento resultado de la práctica es presentado como un registro objetivo en el marco de un sistema de acción racional y busca objetivar el conocimiento representando una dimensión importante en las prácticas de ejercicio del poder, con una gran capacidad de producir los problemas y realidades que buscan enfrentar.

Estos documentos implicados en las prácticas de registro y generación de conocimiento, tal como los presenta la E.I, son centrales para la reconstrucción de la forma en que las necesidades habitacionales han sido definidas, comprendidas y tecnificadas por la burocracia estatal en el marco de la producción del problema habitacional y su ámbito de acción, en particular aquellos que toman forma de instrumentos de recolección de datos, de descripción de procedimientos de asignación de beneficios y determinación de carencias, por cuanto constituyen una dimensión vital del proceso de construcción de categorías, clasificaciones y asignación diferenciada de recursos y beneficios.

### **1.3 La estadística y el archivo: la contabilización, su memoria y las dificultades**

Como se ha revisado hasta acá, para aproximarse al objeto de esta investigación son fundamentales, como material de análisis, la contabilización y la memoria, la estadística y el archivo o en otras palabras, aquello que se resguarda por escrito de las estadísticas y los procesos políticos, técnicos, conceptuales y metodológicos implicados.

El capítulo tres trata en detalle la concepción de estadística de esta investigación y su evolución histórica, no obstante, en esta sección es importante enfatizar que, desde sus orígenes, según señala Desrosières (2004), designa una ciencia del Estado que “propone al príncipe o funcionario responsable un marco de organización de los saberes multiformes disponibles sobre el Estado, es decir, una nomenclatura dotada de lógica” (p.34).

De este modo, su consideración es fundamental para entender como el Estado representa sus dominios. No obstante, cuando el foco no está puesto en la cuantificación misma, sino en el proceso y producción de una realidad, en este caso, el problema habitacional, no es el número, la cifra y su evolución la que interesa, sino las decisiones metodológicas, las definiciones, los instrumentos de recolección de información, los estándares para construir índices e indicadores y, particularmente, los discursos que contribuyen a legitimarlos y los contextos sociopolíticos que los impulsan. Para ello, tal como se desprende del enfoque de la E.I, resulta fundamental el trabajo con los documentos que dan cuenta de este proceso, particularmente cuando interesa la observación del periodo histórico en el que se gesta y consolida el campo de acción estatal de la vivienda como asunto central de la gubernamentalidad y el capitalismo contemporáneo.

Lo anterior lleva a definir la investigación principalmente como una investigación documental centrada en los registros textuales existentes sobre las prácticas de cuantificación de las necesidades habitacionales realizadas por los organismos estatales que, durante el siglo XX, estuvieron a cargo de la cuestión habitacional

con énfasis en la Caja de Habitación Popular (1936-1952), la Corporación de Vivienda (1953-1964) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965 vigente hasta hoy) desde su fundación hasta el 2006 aproximadamente.

La investigación documental, según Valles (1999), tiene como técnica la recolección y revisión de documentos. En este sentido, la estrategia utilizada es la documentación (Valles, 1999), a partir de material producido en los distintos momentos del periodo, y material escrito sobre el periodo disponible en bibliografía especializada en la materia, resultado de investigaciones derivadas de los Estudios Urbanos y las Ciencias Sociales principalmente.

La técnica de recopilación de información implica, para este caso, adentrarse en los archivos de la administración pública<sup>5</sup> así como en los archivos digitales de organismos internacionales vinculados a Naciones Unidas, el mundo de sus bibliotecas y centros de documentación que resguardan la memoria de las instituciones, aquello que se quiere conservar, los papeles asociados a sus números, y a sus intervenciones. La mayor parte de las veces se trata de rincones institucionales olvidados, amparados sólo por las leyes de resguardo y transparencia, ubicados en subterráneos u oficinas desconectadas del quehacer corporativo (salvo excepciones como la Biblioteca del Ministerio de Desarrollo Social) lo que da cuenta de una dimensión importante del fenómeno que acá se aborda: la descontextualización histórica de las decisiones presentadas como técnicas, por tanto, reflejo de un presente, una realidad absoluta que no requiere de la historia para entender su configuración, de las decisiones y discursos anteriores, sino sólo para visualizar su evolución y “avance” en la gestión.

Del mismo modo, hay que enfrentar los vacíos de las rutas decisionales que explican la forma que toma el número público, los debates internos y las motivaciones, aquello que en el mundo de la archivística se le denomina “literatura

---

<sup>5</sup> Se escogieron estos archivos y no otros tanto por la facilidad de acceso como por ser los responsables de resguardar la documentación de las instituciones encargadas de la política habitacional en el periodo histórico de interés para esta investigación. Se trabajó fundamentalmente con el Centro de Documentación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile y la Biblioteca y Centro de Documentación del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

gris”, esos espacios oscuros sobre los cuáles no hay obligatoriedad de resguardo, las minutas de reuniones, las síntesis de los debates tecnocráticos, aquello que otorga contexto al texto que busca presentarse puro, técnico y objetivo. Estas áreas oscuras que la constitución del archivo se resiste a mostrar son, justamente, las que permiten urdir la historia que acá se quiere contar. Para intentar cubrirlas, en parte, se recurre a la investigación realizada por otros autores y a la historiografía con enfoque sociopolítico y económico, y al marco teórico interpretativo elaborado, lo que permite rodear los textos para otorgarles un sentido y conexión con el momento en que fueron producidos.

Los archivos en cuestión contienen fuentes de información diversas y distintos tipos de documentos. Para Valles (1999), tal como para el enfoque de la E.I, el documento da cuenta de una diversidad de materiales que pueden ser funcionales a la investigación como memos, reportes, evaluaciones, cartas, mensajes de medios de comunicación (comunicaciones de prensa, anuncios), fotos, publicaciones internas, entre otros. En principio, este trabajo no excluyó ningún tipo de documento, no obstante, con el avance de la investigación, se observó que la información valiosa y más extensa se encontraba en la documentación escrita, principalmente en los formularios censales, los manuales metodológicos y las memorias de los procedimientos de medición, las leyes y reglamentos de creación de las instituciones y de sus procedimientos de asignación de beneficios, algunos discursos y conferencias de funcionarios públicos, y documentación sobre los programas habitacionales. Asimismo, los documentos que contienen “recomendaciones internacionales” de organismos de financiamiento y/o cooperación internacional también emergieron como claves tanto por la rápida “absorción” que hacen las instituciones chilenas de sus definiciones y el gran impacto que tienen en procedimientos adoptados para los operativos de recolección de información sobre la población, sus características y condiciones de vida; así como por la relación que puede establecerse entre estas recomendaciones y los momentos del capitalismo internacional y sus requerimientos de transformación.

Para la conformación del corpus de documentos, además de una periodización asociada a las instituciones estatales encargadas de la política habitacional en los distintos momentos que aborda esta investigación (más detalles en la siguiente sección), fue fundamental la revisión de las referencias bibliográficas de los documentos y la observación atenta de las menciones reiteradas a ciertos textos que aparecen como fundamentales en la implementación, preámbulo o análisis de algún cambio metodológico en las formas de medir el déficit habitacional.

Para efectos de esta investigación, la documentación escrita, particularmente aquella generada con intención de difundirse y publicarse, comporta una ventaja que no sólo es de carácter práctico cuando se trata de investigaciones regresivas, sino que también de contenido en la medida que ellas muestran el discurso oficial de cómo se comprende el problema, los sentidos comunes que se quiere difundir, sintetizando ideologías e intereses de quienes ostentan el poder. Al ser portadores de la voz oficial, se vuelven un material muy valioso cuando interesa el modo en que se construyen los problemas sociales, se traducen en necesidades y se legitiman ciertas formas de satisfacerlas asociadas a los procesos de acumulación capitalista por sobre otras posibles, en definitiva, cuando logran generar una clausura de lo posible, deseable y decible.

#### **1.4 Experiencia y análisis**

Al enfrentar esta tarea, como en todo proceso investigativo, se pone en juego la propia experiencia y formación de quien lo lleva a cabo. En este caso, una práctica profesional que se ha insertado en algunos de los espacios institucionales centrales para esta investigación: el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y que se ha involucrado directamente en el diseño metodológico de estrategias de producción de datos estadísticos para la construcción de diagnósticos de “problemas urbanos” como la percepción de la calidad de vida urbana, la descripción del mercado laboral, la seguridad pública en la ciudad, la identificación de barrios vulnerables y asentamientos precarios, entre otros fenómenos cuyo despliegue discursivo los han vuelto parte de la retórica

asociadas a las prácticas de gobierno y sus agenda de carácter social, la más relevante en la contingencia nacional actual.

A esta trayectoria se suma una formación sociológica complementada con algunas perspectivas del Urbanismo y los Estudios Urbanos que no otorga relevancia a las estrategias y herramientas de investigación en tanto objeto de estudio, ni a su deconstrucción crítica y vinculación con la teoría hegemónica, intereses y redes de poder, sino que más bien separa teoría de métodos, mirando con cierto desdén a quienes centran su ejercicio en la producción de información (cuestión bastante frecuente en los espacios profesionales disponibles en la administración pública para los profesionales de las Ciencias Sociales). Por otro lado, el entrenamiento en la investigación desde estas áreas disciplinares resalta el uso de técnicas cualitativas como la entrevista, los grupos de discusión y grupos focales; y cuantitativas como las encuestas y los censos, otorgando pocas herramientas para el trabajo exclusivamente centrado en lo documental, más aún si se trata de una investigación con carácter histórico.

De este modo, esta investigación se aborda como un ejercicio que no sólo busca deconstruir las necesidades habitacionales y su expresión numérica en el déficit, sino que también la propia experiencia de quien la ejecuta, tomando las posiciones que le ha tocado ejercer no como un sesgo, sino como una “ventaja epistemológica”, un espacio de “observación participante” privilegiado de “la vida cotidiana” del Estado de los espacios menores, las reuniones técnicas, los software estadísticos y los mapas, donde ocurre más de lo que parece, espacio de intersecciones de intereses, lugar de enunciación de como “las políticas debieran ser” (muy distintas de lo resultante), máquina de traducción de intereses políticos en decisiones que son presentadas como técnicas, de conversión de las dificultades del habitar urbano en problemas y números.

La investigación también puso a prueba la capacidad de traducir un fenómeno de alta complejidad en dimensiones que la hicieran abordable en el marco de múltiples contingencias derivadas del denominado “Estallido Social” chileno, que iniciara en octubre de 2019, y la Pandemia Mundial a causa del COVID-19, que iniciara en



marzo del 2020 y que aún permanece mientras se escribe este trabajo. Ambas cuestiones no solo dificultaron el acceso a la información y tiempo disponible para el análisis, sino que sumaron nuevos ingredientes al escenario sociopolítico local para la reflexión y la construcción de un prisma de análisis.

Lo anterior implicó que el material de archivo disponible en papel se limitara a la revisión del periodo correspondiente a la operación de la Caja de Habitación Popular (1936-1953), la Corporación de Vivienda CORVI (1953-1965) y la etapa fundacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1964-1973), y que el resto del periodo se trabajara a partir de documentos digitalizados por las mismas instituciones y otros disponibles en otras plataformas web de acceso público, a excepción de las Recomendaciones Internacionales, que se abordaron a partir de documentos digitalizados para todo el periodo que comprende esta investigación. Por otro lado, las dificultades cotidianas y domésticas asociadas a la Pandemia, y los atrasos que implicaron para esta investigación, impidieron la realización de entrevistas complementarias a la revisión documental con las que se pretendía entregar mayores antecedentes respecto de los nodos decisionales asociadas a los métodos y sus transformaciones (por ejemplo la selección de ciertos términos por sobre otros, las pugnas internas, los perfiles técnicos de los participantes en los diseños metodológicos).

El material se abordó dividiéndolo, en forma inicial, en función de cada institución adicionando un periodo para la gestión del MINVU en Dictadura (1973-1989) y otro para su operación en el periodo post dictadura (1990-2006), ambos abordados a partir del archivo digital disponible, más material digitalizado particularmente para esta investigación. La revisión de todo el material se hizo poniendo el foco en ciertas dimensiones iniciales que permitieron operacionalizar el problema de investigación:

- La medición: énfasis en las mediciones realizadas para conocer el problema por parte del Estado, sus cuestionarios, operativos de terreno y definiciones implicadas. Estándares y supuestos sociodemográficos para la construcción de indicadores y categorías resultantes.

- Discursos Expertos: se buscó identificar la presencia de discursos expertos que construyen explicaciones amparadas en “la ciencia” y/o “la técnica” para tomar decisiones o justificar las mediciones y su necesidad. Se compone de discursos circulantes tanto dentro del Estado como fuera de él, como los derivados de la academia, asesores internacionales del Estado, organismos internacionales de cooperación y agentes económicos interesados en el fomento de la industria.
- Contexto Institucional: historia de la institución, su origen, funciones y principales formas de operación. Foco en como se enuncia el “problema” que motiva la existencia de la institución y sus transformaciones.
- Tendencias sociopolíticas de contexto: refiere a los elementos del contexto nacional e internacional que inciden en el rol que adquiere el problema habitacional en el desarrollo económico, político y sociocultural. Ello implicó identificar elementos del “momento” del desarrollo capitalista que se relacionan con el devenir del problema habitacional y su conversión en un campo gubernamental, considerando que las estrategias de acumulación no sólo contemplan una derivada socioeconómica, sino que son fundamentales las de índole sociocultural, las que incluso, en ciertos momentos, se vuelven más relevantes, permitiéndose “concesiones” en el proceso acumulativo y retrocesos en pos de la reducción de amenazas y conflictos que cuestionen el orden vigente.

Estas dimensiones ofrecieron una puerta de entrada para la revisión del material, pero ello no implicó que se cerrara el paso a temas emergentes y otros énfasis que surgieron en el camino. Sirven como un lente inicial que no necesariamente se traducen en una sección escrita para cada uno de los capítulos asociados a los periodos institucionales, sino que adquieren mayor o menor protagonismo en algunos momentos de su devenir.

Para efectos de la interpretación de la información que lleva a la construcción del argumento central de esta investigación, se realizó una periodización que presenta distintas etapas en la configuración del problema habitacional, la configuración de

un campo de acción gubernamental en torno a él, y su traducción en el déficit habitacional. Esta periodización se hizo en base a la identificación de cambios relevantes, teniendo presente lo que plantea Daniel (2013) sobre cuando un número se convierte en algo influyente: su conformación en objeto técnico ensamblado con un discurso de carácter catastrofista que describe situaciones problemáticas y presenta soluciones, a lo que es posible agregar “los ajustes” necesarios para sostener los procesos de acumulación capitalista.

## **2. Capítulo Segundo: De la casa a la vivienda: la estrecha relación entre capitalismo, Estado y urbanización**

El presente capítulo busca construir una perspectiva teórica que de cuenta de las dimensiones estructurales para interpretar la configuración del problema habitacional chileno como asunto gubernamental y su traducción en números públicos a lo largo del siglo XX. Para ello, busca situar las especificidades del objeto vivienda y en particular su proceso de tránsito de la casa-albergue a la vivienda-mercancía, tópico de gobierno y objeto de mediciones y conocimiento técnico, en una concepción del capitalismo derivada de la Perspectiva del Sistema-Mundo, su relación constitutiva con el proceso de urbanización, y una visión particular del Estado en tanto actor facilitador de los procesos de acumulación y agente central de la transformación urbana.

Con este propósito, se describe la vivienda como objeto de estudio de las Ciencias Sociales cuya transformación de bien social a mercancía y luego a activo financiero, la convierten en un foco privilegiado para observar los procesos de mercantilización, estatización y burocratización del habitar y la satisfacción de necesidades residenciales, así como las prácticas de conocimiento del Estado que justifican una determinada forma de hacer ciudad. La particularidad de sus transformaciones se contextualiza en una visión de la economía basada en Braudel y Wallerstein que la entiende como dividida en niveles que operan de forma simultánea: la vida material, el mercado y el capitalismo, siendo este último el nivel que coloniza a los anteriores a partir de una de sus principales características: la necesidad de acumulación infinita, llevando a su forma de producción a la casa-albergue en un proceso que intersecta su constitución en objeto de gobierno con su constitución en mercancía.

Se presenta una visión del Estado como actor central del avance capitalista y sus transformaciones, del paso del hábitat construido de la vida material al nivel económico capitalista. Se conceptualiza como actor por cuanto lleva adelante sus propias prácticas para facilitar los procesos de acumulación a partir de estrategias

legales, punitivas, políticas públicas y generación de marcos explicativos que justifiquen el orden social. No obstante, a partir del desarrollo conceptual de Gramsci, se le caracteriza como un actor que carece de autonomía por lo que su gestión está estructuralmente delimitada y orientada por los procesos de acumulación, imbricándose con entidades de la sociedad civil en función de la producción de hegemonía, a través de la cuál la clase dominante fragua una cultura que sustenta la aceptación y naturalización de un orden social, de manera que la producción de conocimiento, las miradas técnicas que construyen los problemas sociales, por más objetivas que busquen presentarse, quedan subsumidas en la producción de hegemonía. Esta visión permite abordar el problema de la configuración política de la ciudad y la vivienda y sus posibilidades de cambio, y cuestionar la naturalización de las necesidades habitacionales y sus satisfactores más habituales, destacando el rol que tiene el Estado en esta naturalización y la vinculación de sus acciones con procesos socioeconómicos más generales.

Finalmente, tomando como base la Teoría del Espacio Unitario de Lefebvre y la interpretación del geógrafo David Harvey, se muestra el vínculo constitutivo entre acción estatal, urbanización y procesos capitalistas de acumulación, en el marco del cual lo urbano sería lo propio del capitalismo, consistente en una organización del espacio a partir del predominio de un discurso técnico que facilita la transformación del suelo y los bienes asociados, como la vivienda, en mercancía, al tiempo que produce la infraestructura necesaria para el avance del capitalismo en general.

## **2.1 De la casa a la vivienda**

Los distintos objetos e infraestructuras producidas en los procesos de transformación territorial no sólo son materialidades que permiten el albergue, la satisfacción de una necesidad o la posibilidad de circulación o encuentro con el otro, sino que son parte fundamental del conglomerado lingüístico, del sistema de comunicación y representación social (Ballent & Liernur, 2014). Tal como señala Kevin Lynch (2008) en su ya clásico libro “La Imagen de la Ciudad”, el resultado, el espacio físico construido, puede interpretarse como “la carne de las relaciones

sociales”, la materialización de la distribución de recursos, los consensos, los conflictos, la memoria conservada del pasado y los proyectos delineados. En este marco, la casa, como punto de partida y retorno de la dispersión de “la calle” y como hito estructurante de la cotidianidad (Giannini, 1987), emerge como lugar de convergencia de fenómenos diversos constituyéndose en una dimensión material y simbólica importante en la construcción de imaginarios sociales (Cremaschi, 2018) sobre “la forma de vida” y el consumo asociado, así como de todo tipo de prácticas y representaciones “*mitopoyéticas*” (Bourdieu, 2010), es decir, que logran transfigurar el objeto a una realidad cargada de significaciones. En este sentido, la casa presente, la casa imaginada, la casa asignada y subsidiada, la casa transformada, decorada y arreglada, la que todavía no existe y la que desde hace décadas aparece plasmada en los adagios populares identificados ya en 1901 (Canobio, 1901) como “el casado casa quiere” (p.37), “cada uno es *rei i* señor en su casa” (p.34) o en la expresión “el sueño de todo chileno es el sueño de la casa propia”, es un interesante objeto de estudio para las Ciencias Sociales a través del cual observar procesos de transformación social durante el siglo XX, en particular la mercantilización, estatización y burocratización del habitar y la satisfacción de necesidades residenciales, así como las prácticas cognoscitivas del Estado que justifican una determinada forma de hacer ciudad.

Según Ballent & Liernur (2014), a partir de sus investigaciones en base a revistas y libros de economía doméstica que circulaban en América Latina a fines del siglo XIX y principios del XX, el término tradicional casa aludía a la relación que se establece entre los seres humanos y los espacios que son destinados a la reproducción de la vida cotidiana con acento en su carácter de albergue y protección, asociándose a las ideas de refugio, imán, bálsamo, nido que es “nuestro rincón en el mundo”, como diría Bachelard (2000, p. 28). En este marco, la casa es una complejización de acciones fundamentales relacionadas con el abrigo, la protección frente a los cambios climáticos y frente a los otros; y también con el guardado, la conservación de los objetos propios y/o necesarios para la sobrevivencia o la distención que “el cuerpo y el espíritu necesitan para sobrevivir. Abrigar y guardar son dos formas de

separar del resto del mundo determinados cuerpos y cosas” (Ballent & Liernur, 2014, p. 543). Con la creciente relevancia que cobra la casa vinculada a una unidad doméstica, adquieren mayor alcance las nociones del espacio moderno vinculadas al interior y al exterior, a la separación entre lo público y lo privado.

Por su parte, el término “vivienda” aparece en América Latina en el siglo XX, siendo de aplicación más restringida y estrechamente relacionada con un sentido político y su forma de provisión asociada a poderes estatales o públicos y como proceso constructivo especializado. De este modo, la vivienda refiere al espacio doméstico masivo “convertido en tópico de gobierno, en ítem de una agenda estatal; remite a propuestas de especialistas y técnicos o a valores de mercado” (Ballent & Liernur, 2014, p. 24), e implica su conversión en un problema social y también en mercancía, lo que la vuelve tremendamente relevante no sólo por sus implicancias financieras, sino que también por ser el lugar donde ocurren dos momentos económicos centrales: la reproducción de la fuerza de trabajo y el consumo que permite cerrar el ciclo productivo.

Asimismo, la aparición de la vivienda como satisfactor producido por fuera de la unidad doméstica implica el surgimiento de una herramienta de gubernamentalidad en el sentido que Foucault (2006b) le otorga al término<sup>6</sup>, facilitando los procesos de incidencia del Estado en la conformación sociodemográfica de la población (Raposo, 2001b), influyendo en las formas de la co-residencia, la configuración física y simbólica de “lo privado” y “lo familiar”, por tanto, en las formas de habitar, es decir, en los modos que adquiere el conjunto de operaciones para transformar un espacio que son parte de un proceso dinámico que permite la conformación de lugares para la vida y sus actividades (Iturra, 2017). En esta línea, Raposo (2001b) define la vivienda como un

conjunto de condiciones de habitabilidad relacionadas con dispositivos de habilitación física y simbólica, organizados para constituirse como un medio básico de vida de las unidades familiares que componen la población. Se

---

<sup>6</sup> Este punto será desarrollado con mayor profundidad en el siguiente capítulo (capítulo tres).

trata del resultado de procesos productivos que están directamente ligados a los procesos de formación de la población como tal, en especial a los procesos de ocupación y uso social de los territorios y su constitución como asentamientos humanos (p.43).

De este modo, en la actualidad, la satisfacción de la necesidad habitacional comprende a un objeto tensionado entre su dimensión de casa como albergue y protección que implica una forma de relación con el mundo “a través de un conjunto de operaciones humanas que denominamos habitar” (Ballent & Liernur, 2014, p. 23); y su dimensión de vivienda, en tanto arista mercantilizada del objeto, pero también de dispositivo que transmuta discursivamente al espacio de cobijo en un rincón de defensa de la subjetividad que, en la práctica, opera reafirmando un modo de producción y como centro de reproducción cultural y disciplinamiento social.

En las tensiones de la dualidad que plantea el objeto, según señala Borja (2015), “la vivienda [de hoy] es algo más que la vivienda. Es el lugar donde convivir, reproducir la fuerza de trabajo y construir lazos afectivos (...) es también una de las condiciones para acceder de facto a la ciudadanía” (Borja, 2015, p. 245). Su configuración influye en la estructura demográfica de los hogares (Ducci, 2007), “y, a su vez, la fuerza de las necesidades y de las labores reproductivas, los gustos y las costumbres, determinarán su forma y devenir (...) [por lo que] estructura y es estructurada por la vida cotidiana” (Rivas, 2016, p. 52). Asimismo, tal como señala Bourdieu (2010), es el bien que mejor denota las características socioeconómicas de sus habitantes, su capacidad de ahorro y consumo, así como sus gustos, expectativas y posibilidades respecto de la constitución de la familia, volviéndose símbolo de estatus y distinción en las sociedades contemporáneas.

Las reflexiones en torno a ella se distinguen de las realizadas en torno a otros bienes considerados como “indispensables”, al caracterizarse por una continua tensión entre discursos técnicos constructivos y técnicos sociales, propia de los debates en torno a los objetos relativos al territorio como espacio donde confluyen realidades físico materiales y socioculturales (Fernández, 2001), así como por su imbricación



con “problemas sociales, urbanísticos y simbólicos de las ciudades del siglo XX” (Cremaschi, 2018, p. 54).

Así, la casa y la vivienda encierran fricciones diversas que, a decir de Ballent & Liernur (2014) no se agotan en la distinción entre valor de uso y valor de cambio, ya que involucran “una tensión entre un sentido antropológico y otro técnico político que remiten a universos diferentes (...) [No obstante] la incorporación de la vivienda popular en las agendas estatales, a partir del siglo XIX en Europa y desde principios del siglo XX en América Latina, constituyó un punto de inflexión que separa el imperio de la casa de la primacía de la vivienda”<sup>7</sup> (Ballent & Liernur, 2014, p. 24).

La concepción de la vivienda como “problema social” y su abordaje público, junto con la reflexión en torno a ella por parte de discursos expertos, tiene su origen en el momento en que la autoconstrucción pasa a ser una estrategia de segundo orden para la satisfacción de las necesidades habitacionales (Fernández, 2001). Al respecto, Fernández (2001), señala que existiría un relativo acuerdo al ubicar el surgimiento de la vivienda como un problema, para el caso europeo, en el contexto de la revolución industrial, particularmente a mediados del siglo XIX, señalando que

“La existencia de una creciente franja de población que no puede acceder a dicha mercancía, y por lo tanto sufre penuria por habitar condiciones infrahumanas, hacia la segunda mitad del siglo XIX, implicará un profundo debate político sobre la cuestión de la vivienda. Debate que, abonado por liberales, anarquistas y marxistas, coloca en primer lugar “la cuestión social”, generando un fuerte cuestionamiento a las soluciones filantrópicas y patronales, que se daban como única e insignificante respuesta al problema, en el contexto de la preocupación higienista en las ciudades europeas”<sup>8</sup> (p.40).

---

<sup>7</sup>Desde 1830 aproximadamente, en países como Inglaterra y Francia, ya se tematizaba la cuestión de la habitación, conforme avanzaban los procesos de industrialización, urbanización y de creciente conflicto social (en 1830 se produce una oleada revolucionaria de amplio alcance en Europa), pero la discusión se institucionaliza de manera más generalizada a fines del siglo XIX.

<sup>8</sup> Con higienismo el autor denota a la asociación del problema de la vivienda con las problemáticas de salud pública, fundamentalmente por el impacto que tenían las condiciones de salubridad de los alojamientos en la salud de la población. Desde el punto de vista de las políticas públicas, implica la búsqueda del saneamiento

En América Latina, en particular en Chile, estos procesos se inician a fines del siglo XIX producto de la expansión económica de las últimas tres décadas que pese a desarrollarse, en muchos casos, como economías de enclaves, estimularon el crecimiento urbano (Romero, 2006; Hidalgo, 2002) el cuál se intensifica a comienzos del siglo XX debido a la relación entre el agotamiento del patrón económico exportador, la acelerada migración urbano-rural que densifica las ciudades existentes (Azócar, 2016; Forray, 2007; Hidalgo, 2002, De Ramón, 2006), el proceso sustitutivo de importaciones, y el intento de industrialización conducido por el Estado desde la década de 1930 aproximadamente.

De este modo, existiría una estrecha relación entre la progresiva consideración de la vivienda como un elemento relacionado con derechos o necesidades básicas, los procesos de industrialización, y los consecuentes movimientos demográficos que decantan en una creciente urbanización que altera la morfología de los asentamientos humanos y visibiliza la problemática relativa a la escasez de viviendas para alojar a los nuevos trabajadores de la economía industrializada o en proceso de industrialización.

Así, el problema de la vivienda se encuentra estrechamente relacionado con el momento en que

“habitar la ciudad implicó una nueva división del trabajo, y la vivienda – anteriormente autoconstruida de los sectores populares en el contexto rural– pasa a ser producida por especialistas y, por lo tanto, la única forma de acceder a ella es mediante la adquisición en el mercado inmobiliario urbano” (Fernández, 2001, p.41).

A decir de Engels (1946), la época de la escasez de viviendas coincide “con el momento en que un país (...) sufre la transición de la manufactura y pequeña empresa a la gran industria” (p.14). Así, dirá el autor, “la urgencia de viviendas es propia de la época capitalista, en la que la concentración de la población obrera en

---

de los espacios en pro de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y, fundamentalmente, para evitar la propagación de enfermedades al resto de la población.

las grandes ciudades y la consiguiente despoblación de los campos plantea con caracteres nítidos el contraste ciudad-campo” (p.9).

Este proceso histórico de creciente urbanización implica la mercantilización de la vivienda, es decir, que su valor de cambio comienza a prevalecer por sobre su valor de uso; que su función destinada a su valorización monetaria al ser tranzada en el mercado se vuelve más importante que su capacidad de satisfacer las necesidades de alojamiento humano (Ortiz, 2011), al tiempo que conlleva su tecnificación y burocratización, es decir, un tipo de saber especializado y un sistema de gestión centralizados (Ballent & Liernur, 2014). Asimismo, el proceso alude a la trayectoria impulsada por la tendencia colonizadora del capitalismo sobre los distintos niveles de la vida económica.

Así, la identificación de la cuestión habitacional con un problema de carácter gubernamental va de la mano con su consideración de objeto económico mercantilizado e implica su tematización política, en el marco de lo que Rolnik (2017) identifica como una de las especificidades más relevantes de la vivienda como objeto de estudio: un proceso histórico largo de “deconstrucción de la habitación como bien social y de su transmutación en mercancía y en activo financiero” (p. 25). De este modo, a fines del siglo XX y avanzado el siglo XXI, “la economía política se transforma en economía política del espacio (...), [esto significa que el mercado de la vivienda se generaliza] la construcción deja de ser una rama de industria secundaria, un sector subordinado de la economía, y se convierte en sector primordial”. (Lefebvre, 1972, p. 24).

## **2.2 Para entender el capitalismo: La Perspectiva del Sistema-Mundo**

Considerando las especificidades del tránsito de la casa a la vivienda presentadas en la sección anterior, es necesario situar esta trayectoria en el marco del capitalismo y su expansión, dada su implicancia vital para comprender las fuerzas sociales que inciden en la acción del Estado y en la manera como éste problematiza la cuestión habitacional. Para ello, son útiles los planteamientos teóricos

desarrollados por la Perspectiva del Sistema-Mundo, particularmente por Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein.

La Perspectiva del Sistema-Mundo surge a finales de la década de 1960 en el marco de los cuestionamientos que se hacían a la teoría de la modernización, por entonces dominante en las Ciencias Sociales (Wallerstein, 1999). Entre varias de las corrientes que la influyen destaca el marxismo, especialmente por los planteamientos sobre el imperialismo; el énfasis en los análisis históricos de “larga duración” de la escuela historiográfica de los Annales; y los planteamientos cepalinos sobre los problemas del desarrollo latinoamericano producto de los intercambios desiguales entre centro y periferia. Tiene importantes vínculos con América Latina, ya que surge “emparentada” con la Teoría de la Dependencia, dado que algunos de sus autores también son destacados exponentes de esta teoría, como Samir Amin y Andre Gunder Frank, sin embargo, el enfoque de la Perspectiva del Sistema-Mundo se dirige preferentemente a describir las características estructurales y las dinámicas históricas generales del capitalismo como sistema mundial, deteniéndose menos en las implicancias que tiene la relación centro-periferia en el interior de los países periféricos, por ejemplo, en su estructura de clases, como lo hace la Teoría de la Dependencia. Además, la Perspectiva del Sistema-Mundo es una de las principales influencias de la Perspectiva Decolonial, también conocida como Proyecto de la Modernidad/Colonialidad, de gran relevancia en la teoría crítica contemporánea articulada principalmente desde América Latina y el Caribe, la cual recoge sus planteamientos pero critica su “economicismo” buscando enfatizar el aspecto cultural que tiene la producción de una geocultura eurocéntrica concomitante a la producción de un sistema-mundo dominado por el centro (Restrepo y Rojas 2010).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Restrepo y Rojas (2010) además señalan la relevancia que tuvo Wallerstein en la institucionalización inicial de la Perspectiva Decolonial. Wallerstein, en su posición de presidente de la Asociación Internacional de Sociología, facilitó la reunión y el inicio de la colaboración de diversos autores de la futura Perspectiva Decolonial. Por otra parte, señalan como antecedente de esta perspectiva a un artículo que Wallerstein escribió junto a Aníbal Quijano, *Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern World-System*, donde se postula la relevancia de la conquista de América en la creación de un patrón cultural general al sistema-mundo, idea que desarrollan los autores de la Perspectiva Decolonial.

La Perspectiva del Sistema-Mundo, particularmente Braudel<sup>10</sup> y Wallerstein, plantea que el capitalismo conforma, a partir de los siglos XV y XVI, un sistema social, el “sistema-mundo capitalista”, que engloba en un único conjunto social, en “un mundo”, a todos los territorios que alcanzan las relaciones económicas capitalistas, es decir, controlada por las empresas capitalistas (Wallerstein, 2003), conjunto que progresivamente se fue expandiendo hasta alcanzar, a finales del siglo XIX, a la totalidad del planeta. La estructura central del sistema-mundo es la división del trabajo, y su característica es que esta división del trabajo es internacional. De esta forma lo plantea Wallerstein (2003): “[En un sistema-mundo] el vínculo básico entre las partes del sistema es económico, aunque esté reforzado en cierta medida por vínculos culturales y eventualmente, como veremos, por arreglos políticos e incluso estructuras confederales” (p.21). Así, desde un inicio (siglo XV) el sistema-mundo sobrepasa las fronteras de múltiples Estados, por lo que ninguno tiene control sobre la economía mundial, más bien ésta es estructurada por los capitalistas con el apoyo de los Estados más poderosos del sistema<sup>11</sup>. Así, la difuminación de las fronteras nacionales es un elemento constitutivo del capitalismo y no una “fase” contemporánea relacionada con lo que se ha denominado como “Globalización”, para referirse a una serie de transformaciones ocurridas en el eje temporal y espacial de las sociedades, que se ven constreñidos e igualados para todos los lugares del mundo (Castells, 1999).

En este marco, las características estructurales de las “sociedades” que son parte de este sistema se explican, no por la trayectoria específica de dicha sociedad, sino por la posición que ocupa en la división internacional del trabajo, ya sea como centro, semiperiferia o periferia (Wallerstein, 2003). Estas posiciones surgen de las relaciones de poder económicas y geopolíticas entre capitalistas y Estados, donde

---

<sup>10</sup> Puede ser cuestionable considerar a Fernand Braudel como parte de la Perspectiva del Sistema-Mundo, ya que siendo uno de los principales exponentes de la Escuela de los Annales, podría ser considerado como una de sus influencias más relevantes. Sin embargo, para facilitar la exposición, se incluirá a este autor como parte de la Perspectiva del Sistema-Mundo.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Braudel (1984) señala: “[El Mediterráneo del siglo XVI] es un universo en sí, un todo. La región mediterránea, en efecto, aunque dividida política, cultural y socialmente, tiene cierta unidad económica que, a decir verdad, ha sido construida desde arriba, a partir de las ciudades dominantes de la Italia del norte...” (p.6).

algunos logran imponerse como centro, dominar y estructurar la economía mundial en su beneficio. Los países semiperiféricos tienen menos poder geopolítico y sus economías se enfocan en sectores que generan menos plusvalor. Los países periféricos, en tanto, no tienen relevancia geopolítica y sus economías se enfocan en la producción de productos primarios, funcionales a las necesidades de la acumulación de capital por parte del centro, y sus poblaciones son sometidas a los mayores niveles de explotación, como la servidumbre, la esclavitud o, en la actualidad, a regímenes de trabajo asalariado desprovistos de derechos y con bajísimas remuneraciones.

Braudel (1984b) y Wallerstein (2003) enfatizan que la división internacional del trabajo que estructura al sistema-mundo no surge a partir de la expansión de economías de mercado nacionales, sino a partir de una articulación de economías locales por parte de capitalistas transnacionales en base a su poder económico y al poder diplomático y militar de los Estados que los respaldan, por lo que no se entiende al capitalismo como un fenómeno puramente “económico”, sino que se lo vincula directamente a relaciones de poder. A modo de ejemplo Braudel (1994) señala:

(...) el triunfo de los nórdicos no se debió ni a una mejor concepción de los negocios, ni al juego natural de la competencia industrial (aunque es cierto que contaron con la ventaja de sus salarios inferiores), ni al hecho de su paso a la Reforma. Su política consistió simplemente en ocupar el lugar de los antiguos ganadores, recurriendo también a la violencia. ¿Hace falta decir que esta regla sigue vigente? El reparto violento del mundo que denunció Lenin durante la Primera Guerra Mundial, es menos nuevo de lo que él suponía (p. 96-97).

De esta manera, se entiende que hasta el territorio o país más pauperizado de la periferia, donde los trabajadores mayoritariamente no son asalariados, es parte del sistema-mundo capitalista en la medida en que es parte de la división internacional del trabajo y de que un sector relevante de su producción está enfocada en el mercado mundial. Sus empresarios son capitalistas, ya que buscan maximizar la

obtención de ganancias en el marco de la economía mundial. Así, el capitalismo no se conceptualiza ni por el trabajo asalariado, ni por la industria “moderna”, ni por un proceso de racionalización de la economía, se conceptualiza como un sistema histórico que engloba todo tipo de formas de trabajo, las cuales relaciona en función de la necesidad de acumulación de capital.

Para abordar la trayectoria de la problematización estatal de la vivienda y el déficit habitacional como su expresión numérica, es importante, detenerse en un aspecto de la conceptualización del capitalismo que desarrolla Braudel y profundiza Wallerstein basada en la distinción de niveles de la vida económica. Braudel (1984a, 1994) identifica tres niveles: la “vida material”, la “economía de mercado” y el “capitalismo” (Braudel, 1984a, 1994). La vida material es identificada con el ámbito de la autoproducción, el autoconsumo y los intercambios básicos fuera del mercado (intercambios entre parientes, vecinos, etc.). La economía de mercado sería el nivel de los mercados donde positivamente comparecen una gran cantidad de oferentes y demandantes en igualdad de condiciones, es decir, no tienen mayor influencia sobre los precios de los intercambios. El tercer nivel correspondería al del capitalismo, que es caracterizado por el operar de grandes actores, grandes empresas que logran posiciones monopólicas o cuasi monopólicas, que ejercen poder y buscan dominar, con el respaldo del Estado, diferentes espacios de la economía. Bajo esta conceptualización, la vida material, la economía de mercado y el capitalismo se entienden como niveles que operan de manera simultánea, pero Braudel (1984a, 1994) enfatiza que en ellos se dan lógicas, dinámicas y actores muy diferentes que es necesario distinguir. Así, por ejemplo, al mismo tiempo existe la autoproducción campesina de alimentos, los intercambios de bienes y servicios entre conocidos (como el cuidado de familiares), la autoconstrucción de viviendas informales y el bricolaje –la vida material–; las ferias, los pequeños y medianos comercios o empresas de manufacturas, “maestros” y pequeñas empresas que construyen o reparan viviendas –la economía de mercado–; y las grandes empresas que monopolizan diferentes mercados a nivel nacional o transnacional, como lo serían las grandes empresas inmobiliarias que actúan como carteles (como la

Cámara Chilena de la Construcción) a las que el Estado canaliza la demanda de viviendas sociales –el capitalismo–.

### **2.3 El capitalismo como un nivel de la vida económica**

El nivel económico capitalista, aquel donde se construyen masivamente las viviendas, una buena parte en base a los diagnósticos estatales de carencias habitacionales, puede describirse en base a cuatro puntos que se revisarán en esta sección: la identificación entre el capitalismo y un reducido número de grandes monopolios, la relación estrecha entre el capitalismo y el Estado, la relación entre capitalismo, poder y dominación; y la tendencia expansiva del capitalismo.

A diferencia de lo que ha propagado la ideología liberal y neoliberal en el sentido común, desde la perspectiva del Sistema-Mundo el capitalismo es entendido como un espacio económico donde se opera fuera de una lógica “de mercado” de “libre competencia”. En la economía de mercado una amplia gama de oferentes y demandantes, que actúan en relativa igualdad de condiciones, se coordinan en mercados abiertos a todos los actores económicos, proceso a partir del cual se definen precios sobre los cuales estos actores no ejercen influencia. En contraste, el capitalismo se caracteriza por la desigualdad, por el poder que utiliza una reducida élite económica para romper la oferta y demanda normales, para forzar los flujos económicos en su provecho, para controlar las conexiones económicas más importantes, y para imponer precios, transformándose en un espacio donde se emplean las informaciones privilegiadas, donde se actúa monopólicamente, con secretismo, con estrategia, fraguando alianzas, adquiriendo posiciones, buscando aprovechar, o crear, coyunturas específicas donde se pueden obtener grandes ganancias (Wallerstein, 1991). Con estos planeamientos, Braudel y Wallerstein se alejan de las visiones dominantes del capitalismo, tanto de la liberal, que identifica al capitalismo con el libre mercado y la racionalidad individual, como de la marxista, que también hace esta identificación con el libre mercado y sólo introduce a los monopolios como una fase tardía o como una desviación del capitalismo liberal centrandó su conceptualización del capitalismo en el trabajo asalariado, en la



constitución de un mercado de trabajo donde comparecen trabajadores “libres” que venden su fuerza de trabajo por un salario y empresarios que compran fuerza de trabajo.

En este contexto, es central la relación entre el capitalismo y los capitalistas con el Estado. Para Braudel (1984b, 1994) y Wallerstein (1991, 2003) no es concebible que unas empresas monopolicen los mercados, que estructuren los espacios económicos, que mantengan los precios elevados, que impidan la entrada de otras empresas y su competencia, sin la complicidad activa del Estado. Por el contrario, entienden (y lo muestran profusamente en sus análisis históricos) que los Estados son permanentes promotores de los monopolios capitalistas, ya sea porque las élites estatales están interconectadas con los capitalistas, o porque es de interés del Estado propiciar el capitalismo. Al respecto Braudel señala: (1994): “¿Hace falta señalar que estos capitalistas, tanto en el Islam como en la Cristiandad, son los amigos del príncipe, aliados o explotadores del Estado?” (p.64), y más adelante, “El capitalismo sólo triunfa cuando se identifica con el Estado, cuando es el Estado” (p. 72).

Como se ha visto, desde esta perspectiva en el capitalismo predomina la lógica de la jerarquía y de las relaciones de poder. En sus análisis históricos, Braudel y Wallerstein abordan la geopolítica a partir de la cual el capitalismo se ha expandido, incorporando regiones y poblaciones al sistema-mundo capitalista transformándolas, casi siempre, en periferias. Sin embargo, aunque las relaciones de poder coercitivas, incluso militares, siguen siendo muy relevantes, es pertinente en este punto abordar perspectivas que enfatizan la importancia de lo que Foucault (1983) entiende como relaciones de poder “positivas” (mayores detalles en capítulo tres, sección uno). Este último punto ha sido particularmente desarrollado como un eje central en la gestación de la Perspectiva Decolonial, la cual enfatiza que en el sistema-mundo las cuestiones de índole cultural son un ámbito constitutivo de la acumulación del capital a escala mundial. En este sentido, esta perspectiva intenta superar la preferente referencia a las estructuras y relaciones de poder económicas y geopolíticas de la Perspectiva del Sistema-Mundo, otorgando relevancia a la

constitución de subjetividades a escala mundial a partir de la creación, desde la conquista de América, de una geocultura que asigna a lo “europeo”, lo “occidental”, un papel “civilizador”, “modernizador”, y sitúa al resto de pueblos y culturas en un plano civilizatorio inferior, que debe ser superado<sup>12</sup>. Así, se plantea que el capitalismo se constituye como una “red global de poder integrada por procesos económicos, políticos y culturales, cuya suma mantiene todo el sistema”<sup>13</sup> (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007, p.17). Esta visión permite comprender desde otra mirada la noción fundante de las Ciencias Sociales en América Latina: la modernización y el desarrollo y, particularmente el subdesarrollo, interpretándolas como discursos legitimadores de diferencias, ancladas en la modernidad como representación de un ideal societal, sobre cuya base se erige la posibilidad de la acumulación capitalista. Así, considerando los planteamientos de Wallerstein (2003) y la visión de las relaciones centro-periferia ancladas en determinadas estructuras simbólicas de la Perspectiva Decolonial, en la actualidad la configuración del capitalismo como sistema-mundo se sostiene a partir de la producción de una hegemonía en la cual participan diversos elementos los que, analíticamente, pueden dividirse en dos grandes grupos: medidas económicas recomendadas desde los “centros”, acompañados de planes de apoyo económicos de entidades nacionales e internacionales; y la elaboración de discursos, estereotipos e imaginarios, que se plasman en determinadas políticas estatales (Escobar, 2007) y contribuyen a la colonización del mercado y la vida material por parte del capitalismo. Las relaciones de poder y dominación enmarcadas en el desarrollo capitalista se abordarán a través de los planteamientos de Foucault, y

---

<sup>12</sup> Para esta perspectiva el mismo origen del sistema-mundo capitalista se encuentra asociado al proceso de conquista de América. Estos procesos no sólo habrían significado a las potencias del centro la acumulación necesaria de riquezas para iniciar un proceso de expansión, sino que también una determinada interpretación del rol que debía cumplir Europa en tanto misión civilizatoria (Cortés, 2015). Así, la misma idea de “modernidad” no tendría relación con un determinado “ethos” y cambio de subjetividades asociado al proceso de secularización y racionalización, sino que se constituye como un discurso de autocomprensión de occidente y su posición de dominio, por tanto, como una justificación de los procesos de colonización.

<sup>13</sup> Según Castro-Gómez, en el marco de estos debates es posible encontrar a las perspectivas Post Coloniales, refiriéndose con ello a los estudios de corte cultural realizados fundamentalmente en el mundo anglosajón que caracteriza al sistema-mundo moderno/colonial como un sistema de significaciones, enfatizando en la agencia cultural de los sujetos. Esta perspectiva, para el autor, descuida la dimensión económica.

particularmente las llevadas a cabo por el Estado a través de la noción de gubernamentalidad, lo cual será abordado en el siguiente capítulo (capítulo tres). La tendencia expansiva del capitalismo es el último punto central de abordar. Al respecto, Wallerstein (2003) señala que la acumulación de capital por parte de los capitalistas es el propósito político central del sistema-mundo, objetivo que no tiene un límite posible de establecer, por lo que la acumulación de capital es infinita. Este objetivo ha actuado, y continúa actuando, como un impulso que lleva a la expansión continua del sistema, por lo que el capitalismo tiende a abarcar crecientes espacios geográficos, contingentes de población y recursos naturales. Esta tendencia permite comprender la relación entre los tres niveles de la vida económica el capitalismo, la economía de mercado y la vida material. Braudel (1984a) señala que los tres niveles de la vida económica están interrelacionados y que en el tiempo se dan fluctuaciones donde, por ejemplo, a partir de una crisis económica se expande el espacio de la vida material y de los pequeños mercados locales, expansión que luego se revierte con la recuperación económica. Sin embargo, dada la lógica expansiva del capitalismo motivada por su necesidad creciente de acumulación, y dado el poder de los monopolios capitalistas y su asociación con el Estado, el capitalismo busca controlar y dominar los mercados y apropiarse de los espacios económicos; “[es una dialéctica] entre una economía de mercado que se desarrolla casi por sí misma, espontáneamente, y una economía predominante que dirige esas actividades menores, las orienta y las tiene a su merced” (Braudel, 1984b, p. 20). Por ello, en la larga duración histórica, el capitalismo tiende a expandirse a expensas de los otros dos niveles de la vida económica. Ello implica la colonización del mercado y de los espacios de producción destinados al autoconsumo y, a lo largo del tiempo, el traspaso de elementos que se encontraban en el nivel de la vida material o desde el mercado, al nivel de la producción monopólica capitalista (sin que necesariamente desaparezca la autoproducción). A falta de un mejor término, para referirse a este proceso se empleará la noción de “mercantilización” (aunque no se refiera acá a un paso al “el mercado”, sino a la esfera capitalista).

La forma de entender el capitalismo planteada hasta acá, ofrece un marco para observar la tendencia histórica del progresivo traspaso de la producción de viviendas desde la autoconstrucción, es decir, desde la vida material, a la fabricación masiva por grandes empresas capitalistas que construyen de forma estandarizada monopolizando el mercado, el cual es “definido” y organizado por el Estado, cuestión central para el análisis de la relación que tiene la configuración de los problemas habitacionales como campo gubernamental, con las transformaciones capitalistas, así como para la comprensión del rol material y simbólico que le compete a la vivienda social en ese marco. Desde este enfoque, tal como se ha señalado y a pesar de la hegemonía del neoliberalismo en la actualidad, el Estado ejerce una serie de funciones articuladoras centrales, que van desde la identificación de la necesidad de viviendas con el desarrollo de métodos que terminan determinando qué es y cuántos requerimientos habitacionales hay un territorio, hasta la entrega de subsidios, en un contexto donde la producción de viviendas está cedida a un conjunto de empresas inmobiliarias. Así, la mercantilización de la vivienda va de la mano con la burocratización y tecnificación sobre las que se apoya la política pública. En este sentido, la interpretación del capitalismo y de la economía en general que se desprende de la perspectiva del sistema-mundo desdibuja la predominante distinción analítica entre Estado y economía o, satisfacción de necesidades a través de la política pública o el mercado, imbricando a los actores que convergen en la vida económica y que participan de la producción del espacio urbano. Por este motivo, es central el análisis de las formas como el Estado conceptualiza y define el problema de la vivienda, ya que desde ellas se fragua la política habitacional y la participación que en ella tiene el capitalismo.

#### **2.4 Una visión sobre el Estado**

De la concepción teórica planteada hasta acá se desprende que el Estado tiene una gran relevancia en los procesos de acumulación en general y en la producción urbana necesaria para ello, incluso en tiempos neoliberales donde se supone su

“retirada”<sup>14</sup>. Esto redundaría que en esta investigación el Estado deba ser tratado como “un actor”, lo cual tiene complejas implicancias conceptuales, que han sido abordadas en los debates sobre la condición fenoménica del Estado. Sin pretender abordar estas vastas discusiones, en esta sección se buscará establecer una conceptualización que permita abordar el problema que se desarrolla en este trabajo, justificando la selección de las prácticas estatales que producen el problema habitacional por sobre las de otros actores que intervienen en su configuración.

Encontrar una definición unívoca del Estado que permita delinear teóricamente el problema que aborda esta investigación no es una tarea sencilla. Reducir su comprensión a una entidad meramente funcional a las clases y grupos que detentan el poder económico, o bien a una entidad que adquiere cierta autonomía de los conflictos de la sociedad, como lo hacen las perspectivas teóricas de mayor raigambre en la tradición sociológica (Parkin, 1988), es simplificar las complejidades que tiene la articulación entre tecnocracia y burocracia, muchas veces reducida a una imagen que mezcla asesores calificados con trámites y papeles innecesarios; las tensiones que encierra la toma de decisiones dentro del aparato estatal; los conflictos que rodean la configuración de una administración; y las complejidades de la producción de un tipo de saber que no sólo justifica decisiones gubernamentales, sino que la forma que asume la producción y la distribución de recursos, en particular aquellos destinados a compensar desigualdades estructurales.

A partir de las transformaciones neoliberales, la noción de Estado despertó un interés en atención a sus propias transformaciones y a una supuesta “retirada” o “contracción” de su acción pública, en particular de la política social, a un nivel en que

todos los males que la sociedad ha heredado se suelen atribuir a la actividad o inactividad del poder central, y de este se reclaman los remedios. Bienestar

---

<sup>14</sup> Según Ruiz (2013), en el análisis sociológico latinoamericano contemporáneo prima una perspectiva que identifica mecánicamente al neoliberalismo con la reducción del Estado convirtiéndose en un sentido común que guía la práctica de buena parte de las Ciencias Sociales, incluso de aquella que se define como crítica del modelo socioeconómico.

y castigo, instrucción y manipulación, recaudación y gasto público se perciben hoy instalados en una escala demasiado vasta para pasarlos por alto refugiándose en la consabida dicotomía Estado y sociedad (Parkin, 1988, p. 700).

No obstante, según Parkin (1988), en un artículo que busca resumir la historia de la teoría de la estratificación, la cuestión del Estado aparece descuidada en la reflexión teórica contemporánea y sólo a partir de la década de 1970 aparece como concepto en el marco de la sociología de la desigualdad y, con independencia de las matrices teórico epistemológicas, sean estas cercanas al modelo de la estratificación por clases o al funcionalista, el Estado aparece como una entidad separada de la sociedad, como algo que se constituye por fuera (“por encima”) de ésta, sin alejarse mucho de las definiciones propuestas por los autores fundantes de las disciplinas. Así, dos perspectivas teóricas son centrales en los debates, la marxista y la liberal-funcionalista. Desde perspectivas marxistas se busca generar cierta distancia de la fórmula que ve al Estado como simple instrumento de la dominación de clase de la burguesía, como “comité central de la burguesía”. Recogiendo las complejidades que el propio Marx presentó en sus análisis históricos, se lo presenta como “el teatro en que las tensiones de clase se manifiestan políticamente” (Parkin, 1988, p. 704) y como entidad que cuenta con cierta autonomía relativa de la clase dominante, aunque en esta perspectiva la dominación de clase se mantiene como núcleo de las tensiones políticas de las sociedades. En este sentido, el Estado no aparece como un “actor”, sino como el resultado de relaciones de fuerza, conflictos y tensiones entre clases sociales.

Desde perspectivas liberales, el Estado aparece como un ente de funcionamiento autónomo de la sociedad, independiente de los múltiples grupos y estratos que la componen. Estas perspectivas son tributarias del lente que ve al Estado como “el gran leviatán que pisotea inmisericorde los fundamentos cuidadosamente contruidos de las libertades civiles y las virtudes públicas” (Parkin, 1988, p.702). Se trata de una visión del poder estatal derivada de la sociología de Max Weber, en particular de su visión de la burocracia como un poder que surge con independencia

del sistema productivo y termina por autonomizarse. Esta corriente ha derivado, en las Ciencias Sociales en general y en la Ciencia Política en particular, en una perspectiva funcionalista, muy influida por los planteamientos de Talcott Parsons<sup>15</sup>, donde el Estado queda subsumido en el sistema político, entendido como aquel subsistema que produce, de manera autónoma, decisiones soberanas y vinculantes para la sociedad (Sartori, 1992). En este marco, los procesos (“burocráticos”) internos del Estado generalmente son tratados como una “caja negra”, es decir, puestos fuera del análisis politológico.

De esta manera, Parkin (1988) concluye la existencia de una “incapacidad de la teoría para incorporar los hechos del poder burocrático” (p. 704), lo que deriva de las dificultades de delinear su “condición fenoménica”: ¿es un objeto, un actor social, una relación de fuerza, un subsistema? Estas son preguntas complejas, cuyas respuestas no agotan el vasto debate en torno al Estado, no obstante, en el marco del problema que se delinea en esta investigación, se debe considerar al Estado como un actor que condensa y es el resultado de las disputas socioeconómicas de la sociedad y que, en tanto tal, está habitado por actores sociales que influyen y determinan la conducción de sus acciones, de sus regulaciones, sus políticas públicas y sus discursos, así como por las tensiones que implica el intento por mantener un determinado orden y contener conflictos posibilitando la acumulación capitalista. Así, si bien se considera al Estado como un actor, no es pertinente considerarlo como un actor “autónomo”, por el contrario, carece de autonomía en

---

<sup>15</sup> La Teoría de la Acción de Parsons, desarrollada en 1957 (*The Structure of Social Action*), constituye, según Habermas (1999), una reconstrucción de la historia de la teoría sociológica clásica conectada con un desarrollo conceptual que se ha constituido en un modelo referencial importante, de enorme influencia en el análisis politológico y sociológico contemporáneo, más allá de la crítica posterior y el desarrollo de nuevas teorías sociales. Según Parsons (1974), toda interacción que goce de relativa estabilidad temporal se constituye como un sistema social. La sociedad sería un sistema social destacado por sobre los demás en la medida que abarca todos los elementos funcionales indispensables para ser considerado como autosuficiente, es decir, con capacidad de reproducción en el tiempo. La sociedad moderna corresponde a un sistema compuesto por diferentes colectividades que constituyen subsistemas de la sociedad que emergen a partir de una diferenciación que orienta su funcionamiento (diferenciación funcional). La diferenciación estaría orientada por los cuatro imperativos funcionales que surgirían de las cuatro problemáticas básicas de todo sistema social: adaptación, consecución de metas, integración y mantenimiento de pautas (en inglés *Adaptation, Goal Attainment, Integration, Latency*; con sus siglas conforman el sistema “AGIL”). Estos cuatro subsistemas son el sistema económico (A) (adaptación), el sistema político (G) (consecución de fines), el sistema integrativo (I), el sistema de mantención de pautas culturales (Cultura) (L).

relación a la dominación y al proceso de desarrollo capitalista, por lo que sus posibilidades de acción están estructuralmente limitadas de manera muy significativa (cuando sobrepasa esos límites se generan conflictos de enorme envergadura). Esta visión que se articula para abordar el objeto de estudio de esta investigación se sustenta en la comprensión del Estado en el marco de la Perspectiva del sistema-mundo capitalista que plantean Braudel y Wallerstein, brevemente revisada en la sección anterior y profundizada a continuación; y en la noción hegemonía cultural planteada por Gramsci, que se desarrollará más abajo en esta misma sección.

La ubicación de los Estados en el marco del sistema-mundo que realizan Wallerstein (2003) y Braudel (1984b) implica un cambio radical en relación a cualquier perspectiva sociológica o politológica convencional que asume como marco de análisis al binomio sociedad-Estado, ya que el sistema-mundo es un sistema social mayor a cualquier Estado y contiene múltiples Estados. Desde esta perspectiva, cualquier Estado sólo tiene una capacidad de intervención limitada en el sistema social más próximo en el cual se enmarca, particularmente sobre la economía, ya que esta se fundamenta en la división internacional del trabajo, por lo que incluso la economía “nacional” sobre la que el Estado tiene jurisdicción legal se estructura en gran medida en función de la economía mundial<sup>16</sup> (Ghío, 2019). Para cualquier Estado es muy complejo introducir un cambio significativo en la posición que tiene su economía “nacional” en la división internacional del trabajo, ya que esto implica cambios económicos estructurales y un intento unilateral por rearticular las relaciones con la economía mundial, sin que el Estado en cuestión tenga la capacidad para reorientarla.

En este marco estructural, cualquier política económica relevante tiene impacto sobre los capitalistas, por lo que la relación de poder entre éstos y los Estados es

---

<sup>16</sup> Evidentemente esto es relativo al poder que tienen los Estados, por lo que Braudel y Wallerstein introducen la ya mencionada jerarquía centro, semiperiferia y periferia en sus análisis. Los Estados del centro tienen mucha mayor capacidad de intervención que los periféricos y los semiperiféricos se sitúan en posiciones intermedias. Sin embargo, detenerse en las complejidades que conllevan estas distinciones desviarían del punto central que se quiere enfatizar: que todos los Estados, incluso los más poderosos del centro, tienen limitaciones estructurales en su capacidad de intervención en el sistema-mundo y la economía mundial.



fundamental. El punto central para estos autores es que, dado que esta relación se contextualiza en el sistema-mundo, la relación de poder está estructuralmente desequilibrada en favor de los capitalistas (como clase, no como individuos) (Ghío, 2019). Esto es así ya que los Estados tienen una capacidad geográfica de acción limitada, en tanto los capitalistas son transnacionales (desde el origen del sistema-mundo), tienen la posibilidad de desplazarse, pueden llevar su capital de un país a otro y, eventualmente, pueden emigrar de países que no les entregan las condiciones que consideran adecuadas. Al respecto Wallerstein (2003) señala:

(...) el capitalismo como modo económico se basa en el hecho de que los factores económicos operan en el seno de una arena mayor de lo que cualquier entidad política puede controlar totalmente. Esto le da a los capitalistas una libertad de maniobra que tiene una base estructural (p. 491).

Este es el contexto en el que se ha dado la relación Estados-capitalistas desde el origen del sistema-mundo, una relación desequilibrada en favor de los segundos por las características estructurales de este sistema social, ya que los Estados están geográficamente “atados” en tanto los capitalistas son transnacionales, por lo que no es una situación nueva, producto de la globalización, que eventualmente podría modificarse imponiéndole restricciones a la movilidad del capital financiero (Wallerstein, 2003).

Sin embargo, reconocer que la relación Estados-capitalistas es una relación de poder, no implica desconocer que esta relación generalmente es de estrecha colaboración, ya que Estados y capitalistas se necesitan mutuamente. Esta colaboración también se debe a la condición estructural de la multiplicidad de Estados en el sistema-mundo. Wallerstein (2003) y Braudel (1994) plantean que los Estados necesitan recursos, grandes recursos, no sólo para implementar cualquier política a nivel nacional, también para asegurar o mejorar su posición en el complejo contexto geopolítico del sistema-mundo, ya que los eventuales conflictos implican gastos extraordinarios que sólo pueden ser solventados con la ayuda de los capitalistas. Por su parte, los capitalistas necesitan su Estado para mantener el orden interno y para asegurar sus inversiones transnacionales, para asegurar sus

derechos de propiedad fuera de la jurisdicción de su país de origen. Así, Estados y capitalistas se necesitan mutuamente, y las políticas estatales estarán dirigidas a mejorar la posición del binomio capitalistas-Estado en el contexto de las relaciones de poder del sistema-mundo; Wallerstein señala: “[La voluntad política general tiene como objetivo] optimizar las ventajas del Estado y de sus ciudadanos-beneficiarios [es decir, los capitalistas] en la economía-mundo respecto a los ciudadanos-beneficiarios de otros estados” (Wallerstein, 2003, p. 137). Por este motivo, generalmente, Estados y capitalistas colaboran y evitan conflictos mayores entre sí, los cuales tienen importantes costos asociados.

De esta manera, aunque se considere al Estado como un “actor”, que es como generalmente lo presentan Braudel y Wallerstein en sus análisis, las restricciones estructurales que provienen de su contextualización en el sistema-mundo hacen que su autonomía deba considerarse como muy limitada. Además, los Estados normalmente están “colonizados” o directamente controlados por los capitalistas, pero en el entendido que esto es históricamente variable y de que eventualmente otros grupos y clases pueden controlar el aparato estatal, el punto central para estos autores es enfatizar su estructural falta de autonomía. Esta es la que explica no sólo que normalmente, o casi siempre, el Estado colabore activamente con los capitalistas y fomente la expansión del capitalismo, sino también las enormes dificultades que enfrenta en las coyunturas históricas cuando es controlado por otros grupos y clases y busca llevar adelante políticas “anticapitalistas”, por ejemplo, en Chile entre 1970 y 1973, momentos en los cuales el Estado tuvo que enfrentarse a la oposición de los capitalistas nacionales, los capitalistas extranjeros y de los Estados más poderosos del sistema-mundo, en un contexto estructuralmente adverso.

Los planteamientos de Gramsci también permiten situar al Estado en un marco estructural de relaciones de fuerza que permiten situar sus acciones, y comprender la no autonomía del aparato estatal, al contextualizarlo en el marco de una dominación hegemónica que delimita y orienta sus posibilidades de acción de acuerdo a la ideología y sentido común fraguados por un amplio conjunto de

instituciones, que incluyen al propio Estado, dirigidos por la clase dominante. Las políticas estatales quedan así enmarcadas e inmersas en la orientación política y cultural (ideológica) general de las sociedades capitalistas.

La fuerza de los planteamientos de Gramsci está dada, entre otras cosas, por la erosión de los determinismos conductuales lineales (posición de clase-conciencia de clase-acción política), lo cuál enriquece al sistema de pensamiento marxista con perspectivas que ya no sólo buscan explicar al capitalismo como un modo de producción, sino también como un sistema de dominación y, por tanto, de relaciones de poder, en el cual los aspectos culturales son centrales. La hegemonía debe entenderse como un concepto que busca distinguir el componente central de la lucha política en las sociedades capitalistas, la lucha en torno a la conformación de una cultura, un sentido común, una ideología, que permita sustentar el orden capitalista y la dominación de clase que conlleva. Esta no es una lucha “dramática”, que se escenifique en una gran confrontación de la cual sale un triunfador, por el contrario, es una lucha cotidiana, que se despliega en una amplísima gama de entornos sociales, donde las clases dominantes y los grupos que las apoyan despliegan sus recursos para orientar las acciones y visiones de la población.

La reflexión de Gramsci se contextualiza, en las primeras décadas del siglo XX, en polémica con la postura del marxismo economicista<sup>17</sup> que planteaba, fundamentalmente, que la clase obrera iría adquiriendo dimensiones cada vez más amplias a partir del propio desarrollo del capitalismo, es decir, como producto de la progresiva industrialización que provocaría la proletarización de cada vez más amplios sectores sociales, por lo que se constituiría de manera inevitable en el sujeto histórico que llevaría a cabo una transición del capitalismo al socialismo, de allí la importancia de la participación de los partidos obreros en la política parlamentaria. Gramsci criticó estos planteamientos enfatizando la importancia de los factores ideológicos en la lucha política revolucionaria (Laclau y Mouffe, 1987). Su reflexión decanta en la noción de hegemonía, con la cuál vincula el control que

---

<sup>17</sup> Esta visión corresponde a la postura adoptada por partidos de tendencia socialdemócrata, dominantes en la Segunda Internacional hasta su disolución con el estallido de la Primera Guerra Mundial.

ejerce la burguesía sobre los medios de producción con el control sobre la vida sociopolítica y, lo que es central, sobre la producción de cultura (Gramsci, 1971). Con ello, enfatizará en que el orden económico moderno, y la dominación de clase aparejada, requiere de condiciones sociales, políticas y culturales para funcionar, desarrollarse y mantenerse, condiciones que a su vez deben ser políticamente producidas.

En este marco Gramsci complejiza y enriquece la concepción del Estado al situarlo en el núcleo de los conflictos políticos y, particularmente, de la producción de hegemonía. Una de las distinciones que introduce Gramsci (1971) es la diferenciación entre “Estado Jurídico” y “Estado Ético”. El Estado Jurídico daría cuenta del conjunto de instituciones estatales enfocadas en la represión. Por su parte, el Estado Ético refiere a diversas instituciones a través de las cuales la clase dominante configura elementos culturales con el objetivo de producir un grado importante de aceptación y naturalización del orden social y de su liderazgo en la conducción política “(...) el Estado [Ético] es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con que la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio sino que consigue obtener el consentimiento activo de los gobernados” (Gramsci, 1971, p.149).

De este modo, la coerción, por una parte, y la generación de consentimiento, por otra, serían los ejes de todo dominio. Sin embargo, en la perspectiva de Gramsci, la hegemonía es el núcleo de la lucha política, ya que permite abordar la producción de consentimiento en torno a su dirección del desarrollo capitalista. En este marco, el “Estado Ético” sobrepasa ampliamente los límites institucionales formales del Estado, ya que múltiples entidades “privadas”, de la sociedad civil, son centrales en la producción de hegemonía (instituciones educacionales, iglesias, el ámbito científico-académico-intelectual, el artístico, los medios de comunicación, etc.). Así, los límites convencionales (planteados por la visión liberal) entre Estado y sociedad civil quedan difuminados en torno al problema de la producción de hegemonía, y el Estado “formal”, las instituciones estatales, quedan subsumidas en un conjunto mayor de aparatos institucionales productores de hegemonía. De este modo, no es

posible concebir un Estado autónomo de la hegemonía de la clase dominante, el Estado formal, ámbito donde se enmarca el objeto de estudio de esta tesis (las instituciones estatales que se ocupan de la cuestión de la vivienda, de las estadísticas, entre otros temas) está enmarcado en la hegemonía, sobre la que sólo tiene una influencia parcial, incluso menor.

Esta visión permite abordar como problema la configuración política de determinados ámbitos sociales, como la ciudad y la vivienda, y sus posibilidades de cambio, cuestionando la naturalización de las necesidades y las categorías sociales que se asocian a éstas, subrayando el rol del Estado en esa naturalización, y la vinculación sus acciones con procesos socioeconómicos más generales, alojados en la sociedad civil. Asimismo, permite enmarcar el problema de la “producción estatal” del orden social en una amalgama donde adquiere relevancia la experiencia colectiva, requerimientos concretos, pugnas materiales y simbólicas, intereses de clase y necesidad de acumulación.

## **2.5 Urbanización y capitalismo como procesos imbricados**

Como se ha revisado hasta acá, la transformación de la casa en la vivienda da cuenta de un complejo proceso de colonización de la vida material por parte del nivel capitalista de la vida económica. Lo mismo ocurre con una serie de bienes y servicios necesarios para la reproducción social, procesos en los cuales el Estado juega un rol clave porque la única forma de viabilizar su mercantilización general, tanto de los fundamentales como de los que no lo son, es que éste provea la infraestructura física básica para la interconexión de los territorios, así como una organización del espacio en general en base a una racionalidad que le permita acomodarlo. Esto no sólo se traduce en un orden material, sino que también en disposiciones, normativas y asignación de usos posibles a los lugares que van de la mano con su posibilidad de valorización y transformación en mercancía, así como en discursos tecnocráticos que lo avalan.

Al respecto, Lefebvre (1976, en de Mattos, 2015) señala la existencia de un modo de producción estatal, término con el cuál conceptualiza a un conjunto de

instituciones y funciones que el Estado asume “desde el momento en que estableció como su objetivo/función básica la promoción del crecimiento económico” (Lefebvre, 1976, en de Mattos, 2015, p. 44) a través de las cuales produce y regula la evolución y organización socioespacial del capitalismo. No obstante, su función no se agota ahí ya que, tal como señala Harvey (2011), uno de sus roles fundamentales es crear y preservar un marco institucional apropiado para la expansión del capitalismo en todas sus dimensiones, lo que refuerza una de las características centrales de este modo de producción consignada por los autores de la perspectiva del sistema-mundo revisada más arriba: su imbricación y posibilidad por la existencia de un Estado que le es funcional

De este modo, el territorio, su configuración y la acción estatal en torno a él se vuelve una pieza clave del capitalismo por cuanto posibilita su avance y transformaciones. Así, las características del capitalismo derivadas de la Perspectiva del Sistema-Mundo, pueden complementarse con otro de sus descriptores centrales derivados de los planteamientos de Lefebvre (2013), en particular de su Teoría Unitaria del Espacio: su estrecha relación con los procesos de urbanización y la cuestión inmobiliaria, por tanto, con la industria asociada a la construcción de viviendas. Desde este enfoque, cada modo de producción organiza su propio espacio, siendo el resultado de unas determinadas relaciones sociales de producción y de la acumulación de un proceso histórico que cobra forma en una configuración espacio-territorial específica. Su particularidad radica en que no es sólo un producto, sino que, a la vez, interviene en la producción misma, por lo que es producto y productor. De esta manera, el espacio interviene en la “organización del trabajo productivo, transportes, flujos de materias primas y de energías, redes de distribución de los productos, etc. A su manera productiva y productora, el espacio entra en las relaciones de producción y en las fuerzas productivas” (Lefebvre, 2013, p.59).

Así, el espacio cobra gran relevancia al ser considerado ya no sólo como el escenario donde transcurre la vida social, sino como el resultado de ésta y, a la vez, como cuestión central para poder producirla, ello implica que entra en los procesos reproductivos, puede ser un factor de producción, un insumo para esta, así como

una mercancía que se vende y valoriza en las transacciones. En este marco, el espacio aparece como una realidad que, a decir de Raposo (2007), tiene fueros propios y capacidad de retroingresar a la dinámica social que lo produce, por lo tanto, la ciudad, y los fenómenos urbanos en general, no son simplemente correlato o “epifenómeno de las transformaciones estructurales o superestructurales del sistema capitalista” (p.8), como la interpretan la mayor parte de las tradiciones de pensamiento, incluidas las miradas marxistas de raíz althusserianas como las de Castell de la década de 1970, donde la “cuestión urbana” desdibuja su especificidad en relación a los problemas de conformación de clase y desigualdad.

En este marco, “lo urbano” es la forma espacial propia del modo de producción capitalista (de Mattos, 2015), el cuál requiere de su propia espacialidad, apropiándose de la existente, modelándola según sus fines y penetrando los espacios consolidados con el fin de facilitar la concentración de los elementos esenciales a la producción, como la mano de obra, el flujo de las mercancías, la integración de los mercados y el consumo y los distintos espacios locales. El propio Lefebvre, en su intervención en el Congreso Internacional de la Vivienda en Santiago de Chile, en 1972, recalcó que en el marco del modo de producción capitalista, “el espacio se torna estratégico [pues] sirve de medio para apuntar y alcanzar objetivos a escala planetaria” (p.19), se produce en un determinado espacio que es un insumo para la industria y sus posibilidades de distribución, además de una mercancía que cumple funciones fundamentales relacionadas con la posibilidad de control y orden social “como instrumento para dispersar la clase obrera, repartirla en los lugares asignados, organizar los flujos diversos subordinándolos a las reglas institucionales, subordinar por tanto el espacio al poder y regir tecnocráticamente a la sociedad entera, conservando las relaciones de producción capitalistas” (Lefebvre, 1972, p. 31)

Así, “lo urbano” consiste en la organización y parcelación del espacio a partir del predominio de un discurso técnico (urbanístico arquitectónico), bajo una concepción mercantilista de la racionalidad espacial (Lefebvre, 2013) que se expande por todos los territorios. Su aparición histórica, como forma espacial dominante, está

fuertemente influida por la expansión de los procesos de industrialización que desencadenan una revolución urbana, es decir, un progresivo aumento de la urbanización por sobre otras formas de asentamiento humano, lo que le permite sostenerse en el tiempo. Al respecto, Lefebvre (1972) señala que,

el capitalismo se apodera de la ciudad con sus exigencias económicas, políticas, y culturales (...) la aglomeración ha dejado de ser tejido intersticial, contexto pasivo de las grandes empresas (...) ella provee los múltiples servicios, transportes y subcontratación de los cuales no pueden prescindir dichas empresas. Existe en la ciudad moderna un verdadero consumo productivo del espacio, de los medios de transporte, de las edificaciones, de las carreteras y calles (p. 26-27).

Desde esta descripción del avance hacia una “urbanización total”, Lefebvre concluye una característica importante del capitalismo contemporáneo: el desplazamiento de lo que está a la base de la dinámica de acumulación, la cuál, progresivamente, se traslada desde un eje industrial a uno urbano, donde el suelo afirma su condición de mercancía (de Mattos, 2015) con la particularidad de que su valorización y, por tanto, sus precios, no provienen principalmente de la fuerza de trabajo invertida en él ni de sus características intrínsecas, sino que de elementos externos que pueden ser atribuidos, la mayor parte de las veces, a las acciones del sector público, básicamente a la inversión en infraestructura, equipamientos, servicios, y a la definición de una normativa urbana, es decir, lo que es posible hacer en un determinado lugar, lo cual va determinando las diferencias entre las localizaciones, sus “amenidades” y, con ello, sus precios. (Smolka & Ambroski, 2003). Ello se relaciona con lo que Harvey (2014) denomina como una especificidad geográfica única, dada por la condición de localizaciones irrepetibles

que convierten la producción del espacio y de monopolios espaciales en parte intrínseca de la dinámica de acumulación, no sólo en virtud de las pautas cambiantes del flujo de mercancías en el espacio, sino también en virtud de la propia naturaleza de los espacios y lugares creados y producidos en los que tienen lugar tales movimientos (p. 73).



Además, los procesos de urbanización tienen otra función muy relevante en el capitalismo, ampliamente desarrollada por Harvey (2014): la absorción del excedente de capital, el resultado de la búsqueda continua de plusvalor que implica la producción capitalista y que debe ser reinvertida para poder, nuevamente, generar más valor. Desde la revisión de los ciclos de la mercancía propuestos por Marx en *El Capital*, Harvey vincula el propio surgimiento de las ciudades con la “concentración geográfica y social de un excedente de producción” (p. 21). De esta manera, el aumento de los procesos de urbanización absorbe el excedente de capital y, a la vez, provee una determinada organización espacial para continuar produciendo, por lo que “ejercen una función muy particular en la dinámica de acumulación de capital debido a los largos periodos de trabajo y de rotación y la larga vida de la gran mayoría de las inversiones en el entorno construido” (Harvey, 2014, p.73). Con estos planteamientos, Harvey refuerza la conexión íntima que existiría entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización propuesta por Lefebvre, señalando que “no puede sorprendernos (...) que la curva logística del crecimiento con el tiempo del producto capitalista sea prácticamente idéntica a la de la urbanización de la población mundial” (p. 21).

Este proceso estudiado por Harvey a partir del análisis de ciclos económicos concretos durante el siglo XX, relaciona las transformaciones constantes de las ciudades y las nuevas urbanizaciones con otros procesos económicos que terminan redireccionando el capital hacia inversiones inmobiliarias, a un “circuito secundario”, que implica transformar el capital en capital fijo en forma de ambiente edificado (Raposo, 2007). De este modo, las crisis en el circuito primario del capital, es decir, de la producción manufacturera, que implican una declinación de utilidades, hacen que éste cambie su rumbo materializándose en nuevas viviendas, remodelaciones de barrios patrimoniales, grandes infraestructuras urbanas, entre otras. Según Harvey (1977, 1982, en Raposo 2007) esto cobra particular relevancia en economías periféricas, por definición en posiciones muy vulnerables a los vaivenes del capitalismo mundial, y en las cuales las reestructuraciones que tienen como propósito sortear crisis de la totalidad de la economía o de amplios sectores “tienen

su correlato en el redireccionamiento del capital hacia inversiones inmobiliarias urbanas, bajo condiciones auspiciadas por el Estado” (Raposo, 2007, p. 19). En estos contextos se da una especie de alianza entre el sector construcción y el Estado, donde el primero presiona por estímulos de flujo de capital hacia su rama y el Estado, por su parte, recurre a la industria constructiva como activador de empleos.

En el marco de todos estos roles no evidentes de la actividad inmobiliaria, y así como las crisis del circuito primario del capital son subsanadas por la inversión urbana, las crisis más amplias del siglo XX tienen, a su vez, una raíz urbana y han sido provocadas, en su mayoría, por el desarrollo inmobiliario y su progresiva vinculación con el mercado financiero (Harvey, 2014; Daher, 2015). Tal como lo advirtiera Lefebvre (2013) a propósito de su análisis de la fase neoliberal del capitalismo, a la que él denomina sociedad de consumo dirigido,

el circuito secundario, esto es, el sector inmobiliario, deja de funcionar como tal, deja de tener un carácter accesorio del capitalismo industrial financiero y se convierte en uno de los motores de dinamización de la economía a nivel mundial. Cuando el circuito convencional entra en repliegue (...) el capital se precipita a la producción del espacio (p. 18)

En efecto, la crisis del modelo sociopolítico y económico keynesiano a nivel internacional, que inicia en la segunda mitad de la década de 1970 y que da paso al neoliberalismo<sup>18</sup> (Theodore, Peck & Brenner, 2009; de Mattos, 2016), implica amplias reformas estructurales que refuerzan los vínculos entre las economías nacionales y las fuerzas transnacionales del capitalismo mundial en sus dimensiones productivas, comercial y sobre todo financiera, con una amplia “tendencia al capital financiarizado orientado a la exportación, preferencia por modos de regulación no burocráticos, rechazo a la redistribución socio-espacial, inclinación estructural hacia sistemas de gobernanza tipo mercado o monopolios privados” (Theodore, Peck & Brenner, 2009, p. 6), lo que se traduce en grandes

---

<sup>18</sup> En el capítulo siete se desarrolla con más detalles el contexto histórico de aparición del neoliberalismo y sus características, así como las características particulares que asume en Chile.

transformaciones que profundizan el rol de la ciudad como lugar de “movilización” del capital para la creación de riquezas dirigidas tanto al “mercado, como para las prácticas de consumo de las elites asegurando, al mismo tiempo, el orden y control de las poblaciones excluidas” (Theodore, Peck & Brenner, 2009, p.8) a partir de su integración al crédito para el consumo, la difusión de discursos, y también de políticas públicas de carácter subsidiario que garantizan el acceso a la vivienda. Así, las distintas herramientas que surgen en este nuevo marco, ya sean de carácter normativo, de formas de planificación e intervención territorial, o de financiamiento, favorecerán el estímulo al crecimiento económico a través de alicientes a la construcción de viviendas, a la inversión en infraestructura, a la edificación de viviendas y a los procesos continuos de regeneración urbana, de reparación de lo que la propia política pública llevó adelante. Del mismo modo, las estrategias a partir de la acción estatal que caen en el marco de las “compensaciones” a las inequidades estructurales también se vuelven parte relevante de los procesos de generación de riquezas (Jirón & Rivas, 2020).

Estas transformaciones socioeconómicas implican, además, una progresiva apropiación del sector habitacional por parte del sector financiero en el marco de lo que se ha denominado como financiarización de la cuestión urbana (de Mattos, 2016, 2015; Rolnik, 2017; Theodore, Peck & Brenner, 2009), proceso caracterizado por el “dominio creciente de actores, mercados, prácticas y narrativas (y subjetividades) financieras en varias escalas, lo que resulta de la transformación estructural de las economías, empresas, Estados y grupos familiares” (Albers, 2015, p. 25 en Rolnik, 2017), lo que ha significado la inclusión de consumidores de bajos ingresos al mercado del crédito y la ampliación de este nicho económico convirtiéndose en parte fundamental de la industria de la urbanización. Al respecto, Daher (2015) señala que “la expansión del crédito como incentivo de la economía prueba el gran efecto macroeconómico del sector inmobiliario, y cómo este puede generarse e inducirse mediante políticas públicas con el propósito de prevenir o mitigar recesiones o directamente como aceleración económica” (p. 81).

De este modo, un gran flujo de capital se orienta al negocio inmobiliario, pero no necesariamente al ámbito constructivo, por lo que “la industria de la construcción” contemporánea, como rama de demanda final, tiene múltiples relaciones intersectoriales con toda la economía y en particular con el aparato financiero (Lovera, 2011) siendo, incluso, subordinada a las grandes empresas comerciales y bancarias, tal como lo anticipara Lefebvre a inicios de la década de 1970, en su observación de la incipiente modernización capitalista neoliberal (Lefebvre, 1972, en de Mattos, 2015). De esta manera, la vinculación de la urbanización con lo financiero adquiere varios sentidos: en el sistema de hipotecas para las familias, en los procesos de titulación, a partir del financiamiento a la industria, y en la especulación con el suelo urbano en función de expectativas de su valorización futura por los cambios en su entorno, por los cambios en las posibilidades de construcción en el lugar, la normativa y la posibilidad de expansión urbana, entre otros. Además, ofrece al capital financiero y volátil la posibilidad de anclaje en la economía real, concreta y material en el marco de una economía desindustrializada, por lo que no es sólo un campo más de inversión para el capital, sino que es una forma particular de relacionar “la macroeconomía con los individuos y las familias, y posibilitar, a través del mecanismo del financiamiento, que varios sectores centrales del sistema financiero global se interconecten: fondos de pensión, banco de inversión, sistema bancario paralelo, instituciones de crédito e instituciones públicas” (Rolnik, 2017, p. 26). Así, siguiendo a de Mattos (2016) “el sector inmobiliario y la industria de la construcción adquirieron una magnitud mucho mayor que en el pasado, haciendo que sus inversiones y negocios tuviesen una influencia cada día mayor en la mercantilización de la respectiva metamorfosis urbana” (p. 39). Así, la articulación entre el sector financiero y la economía real descansa, en gran medida, en el sector inmobiliario, por lo mismo sus crisis son detonantes de crisis globales más graves (Harvey, 2014, Daher, 2015). Si bien esta relación ya existía en el siglo XIX, siendo preámbulo de la gran depresión de la década de 1930, es causa directa de la crisis “subprime” de 2008, detonada en Estados Unidos y Europa, como resultado de la expansión del crédito y titulación de la deuda. Esta

articulación y sus consecuencias, pone en evidencia la inexistencia de un modelo evolucionista urbano, por el contrario, su transformación parece asumir un curso cíclico “por sobre la impronta de las acciones de planificación urbana, la variedad y heterogeneidad de fisionomías que la ciudad presenta, podría ser leída como una deriva, como huellas que, tras sucesivos cambios en los circuitos de circulación del capital, van quedando en el espacio urbano” (Raposo, 2007, p. 19). La ciudad, entonces, no tiene un sentido teleológico, por tanto, los procesos de urbanización y la construcción de viviendas en este marco son parte de repetidas reestructuraciones urbanas mediante lo que Harvey (2008) ha denominado una “destrucción creativa”, es decir, se resuelven los problemas de sus habitantes en la medida que estos se reproduzcan, por tanto, no se solucionan definitivamente pues no se atacan las razones de fondo que los han generado, en la medida que permiten la reproducción continua del capital.

Estas transformaciones urbanas constantes y los distintos ajustes que han desembocado en la actual financiarización de la vivienda y la urbanización en general, requieren de arreglos institucionales “concebidos e impulsados por el Estado y la clase que ostenta la hegemonía, bajo la convicción de que ‘todo es válido para legitimar, para entronizar, un orden general, que corresponde a la lógica de la mercancía’ (Lefebvre 1970, pág. 49)” (de Mattos, 2016, p. 29). Así, tal como ya se señaló para la relación general entre el capitalismo y el Estado, el Estado es un activo y continuo impulsor del desarrollo urbano e inmobiliario: “no se puede entender la producción del espacio (y su transformación) si no se considera el papel de las fuerzas que impulsan dichos procesos: el estado y el poder político” (de Mattos, 2015, p. 39), así como no puede entenderse el capitalismo sin su tendencia a la expansión infinita, incluyendo la expansión geográfica del sistema-mundo y la producción de nuevos lugares que se constituyen como nuevos nichos de demanda en la conformación de un “espacio mundial de acumulación” (de Mattos, 2016, p. 29). Tampoco puede entenderse sin la generación de un aparato que permita legitimar y sostener estos procesos para lo cuál es clave la generación de un saber especializado que permita configurar problemas urbanos, tecnificarlos y

burocratizarlos a partir de las prácticas de conocimiento que convierten los problemas en carencias y déficit constructivos que la industria puede contribuir a resolver.

### **3. Capítulo Tercero: La gubernamentalidad como enfoque teórico. Medir para resolver el problema habitacional**

Este capítulo complementa la mirada estructural presentada en el anterior al mostrar una visión sobre la forma en que el Estado opera para la generación de una hegemonía, para sostener o hacer los ajustes necesarios que faciliten el proceso de acumulación capitalista, su vinculación orgánica con la urbanización y los procesos de burocratización del habitar, a partir de mecanismos que permitan la generación de consentimiento en torno a ellos y legitimen lo que se enuncia como problema público y las maneras de resolverlo.

Para ello, se presentan los planteamientos de Foucault sobre la gubernamentalidad como una forma de pensar el ejercicio del poder estatal contemporáneo basado en la articulación de una serie de herramientas especialmente diseñadas para conducir las conductas de la población con su propio consentimiento, configurándola a ella y a sus necesidades como un objeto técnico político. Asimismo, se desarrolla la visión de la gubernamentalidad como un marco analítico que vuelve relevante la emergencia histórica de las tecnologías de gobierno, siendo funcional al modo en que se construye el problema habitacional y su traducción en el déficit habitacional como resultado de un entramado de prácticas estatales.

Se realiza una distinción analítica de la perspectiva de la gubernamentalidad que permite relevar el rol de las estadísticas habitacionales en la configuración del problema y la población que la padece: mostrando las intervenciones que realiza el Estado directamente, por un lado, y el conocimiento sobre el que se sostienen las intervenciones, por el otro. El primer punto se aborda a partir de la constitución histórica del campo de “lo social” como ámbito en el que se construyen espacios de lealtad entre los individuos y los proyectos socioeconómicos a partir de las políticas sociales, entre las que destacan las políticas de vivienda. La segunda arista, en tanto, se desarrolla a partir de la presentación de la dimensión epistémica del Estado, destacando el sistema público de medición y sus estadísticas como articulador de un campo de saber fundamental para la constitución de la cuestión

habitacional como problema de interés gubernamental, y del déficit habitacional como su “número público” y elemento central en las justificaciones del siglo XX para llevar a cabo transformaciones urbanas.

Finalmente, se presenta una perspectiva que destaca la capacidad performativa de estas prácticas de conocimiento que producen institucionalmente la realidad, no sólo al configurar el problema, sino también la estructuración de la distribución material y las categorías de clasificación de las personas, construyendo tanto las necesidades como a quienes las padecen.

### **3.1 Gubernamentalidad: generación de consentimiento y producción de la población**

Tal como se presentó en el capítulo anterior, la visión del Estado y el interés que tiene el observar su participación en la conformación de “problemas sociales”, como las necesidades habitacionales, se sostiene en los planteamientos de Gramsci, en la medida que sus procesos, a pesar de las tensiones que encierran, no se salen de la hegemonía vigente.

Al respecto, E. Grüner (1995), en su prólogo al libro de Foucault “Nietzsche, Freud y Marx” que presenta la ponencia realizada por el autor en un coloquio de 1964<sup>19</sup>, dirá que la noción de hegemonía “se constituye en paradigma teórico para analizar históricamente las formas culturales de la dominación en general” (p.14). Ello implica concebir la cultura como un campo de lucha, como un combate de interpretaciones en el cuál se dirime la configuración de identidades colectivas las que son producidas, a decir de Grüner, por el conjunto de representaciones que los sujetos tienen de sí mismos con lo cual interpretan su propia práctica social. El conflicto de interpretaciones que están en juego implica una lógica de la producción de subjetividades y, con ello, de preferencias, y de representaciones.

Según Ricoeur, citado por Grüner,

---

<sup>19</sup> El libro referido contiene la ponencia “Nietzsche, Freud y Foucault”, que fue presentada en el VII coloquio filosófico internacional de Rayaumont dedicado a Nietzsche, realizado en París en Julio de 1964.



“el conflicto de las interpretaciones es un componente constitutivo del combate ideológico desarrollado alrededor de lo que Gramsci denomina el sentido común de una formación social, combate esencial para construcción de una hegemonía de un consenso legitimador para una determinada forma de dominación social” (Grüner, 1995, p.14).

En este marco, Gramsci releva la importancia del sentido común, como fuerza motivadora de la acción y, por tanto, como elemento central donde se anclan los consensos en torno al orden socioeconómico. El sentido común correspondería “al pensamiento genérico de características difusas y dispersas de una cierta época, en un cierto ambiente popular” ( Gramsci, 1986, p. 251). Las ideas que contiene no son de orden intelectual porque no pueden reducirse a una unidad y coherencia lógica, sino que presentan como rasgo fundamental el ser una concepción disgregada e incoherente que, pese a contradecirse, en muchos casos, con el conocimiento formal que tienen las personas, termina “ganando” como articulador de la acción.

Con esta visión sobre la mantención de un determinado orden social y sus posibilidades de cambio, que complejiza la perspectiva marxista, Gramsci permite cuestionar la naturalización de las necesidades y las categorías sociales que se asocian a éstas, relevando el rol del Estado en esa naturalización y la vinculación con procesos socioeconómicos más generales, asimismo, permite enmarcar el problema en una amalgama donde adquiere relevancia la experiencia colectiva, requerimientos concretos, pugnas materiales y simbólicas, intereses de clase y necesidad de acumulación.

Para complementar esta mirada y comprender el modo en que se conforma esa hegemonía y se construyen los sentidos comunes, son tremendamente útiles los planteamientos de Foucault, en particular su trabajo en torno a la noción de Gubernamentalidad como ejercicio del poder estatal.

Foucault, realiza una reflexión sobre el Estado moderno, cuyo origen ubica en los siglos XVII y XVIII, en estrecha relación con la expansión capitalista y como consecuencia de la articulación de distintas tecnologías para conducir las conductas

de la población, es decir, de una serie de herramientas que tienen por propósito inducir cierto tipo de acciones para lograr determinados objetivos con el consentimiento de los gobernados (Castro-Gómez, 2010).

Esta forma de entender el ejercicio del poder estatal supone una concepción productiva, positiva del poder en general<sup>20</sup>, que no lo equipara al ejercicio de la violencia que somete, que fuerza a los sujetos, sino que actúa moldeando las posibles acciones del otro. En este sentido, Foucault (1983) sostiene que el poder opera sobre el campo de posibilidades y busca inscribirse en el comportamiento del sujeto actuante, induciendo, guiando, delimitando su campo de acción, ello implica que

“El ejercicio del poder es (...) una estructura total de acciones traídas para alimentar posibles acciones; el incita, induce, seduce, hace más fácil o más difícil, en el extremo, el constriñe o prohíbe absolutamente; es a pesar de todo siempre, una forma de actuar sobre un sujeto o sujetos actuantes en virtud de sus actuaciones o de su capacidad de actuación. Un conjunto de acciones sobre otras acciones” (Foucault, 1983, p. 15-16).

Como consecuencia de lo anterior, el poder designa una relación donde no sólo actúa quien lo ejerce, sino que también el sujeto sobre el que se ejerce, quien puede desplegar distintas estrategias y generar diferentes respuestas, es decir, cuenta con espacios de libertad siendo capaz de actuar y resistir<sup>21</sup>.

En el marco de esta concepción del poder aparece la noción de gubernamentalidad, la cuál el mismo Foucault (2006b) reconoce como problemática, no obstante, es fundamental para abordar una “nueva grilla de inteligibilidad en su analítica del poder”: el problema del Estado y la población (Castro-Gómez, 2010), una forma de

---

<sup>20</sup> Para Foucault, “El poder (...) es un modo en que ciertas acciones modifican otras” (Foucault, 1983 p.15).

<sup>21</sup> Sobre este punto Foucault plantea lo siguiente: “cuando se define el ejercicio del poder como un modo de acción sobre acciones de los otros, cuando se caracteriza esas acciones como el gobierno de los hombres por otros hombres,-en el sentido más amplio del término-se incluye un elemento muy importante: La libertad”. (Foucault, 1983, p. 16).

pensar el ejercicio del poder entendido como una racionalidad de gobierno que comprende al “conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma (...) de poder que tiene como blanco principal a la población” (Foucault, 2006b, p.136). Asimismo, es funcional para la descripción de un proceso histórico de transformación del poder político, que pasa de prácticas punitivas a prácticas inductivas de conductas que se basan en una serie de conocimientos sobre el territorio y la población y que buscan producir sujetos e integrarlos al sistema de producción capitalista. Este hecho fundamental para la construcción del Estado moderno liberal y su visión de “la ciudadanía”, va de la mano con la conformación de derechos y en particular uno que reviste especial interés para el problema que aborda esta investigación: “una forma específica de uso y derechos sobre la tierra: la propiedad privada individual”, movimiento que adquiere gran fuerza en Europa con el cercamiento de tierras comunales en el siglo XVIII, que separa la tierra del trabajo, “induciendo” al trabajo asalariado y homologando las nociones de derecho libertad y propiedad (Rolnik, 2017).

Desde esta perspectiva, el gobierno es una forma que adquiere el ejercicio del poder propio de la sociedad moderna cuyo objeto es la población, la regulación de conductas, a partir de técnicas delineadas desde el desarrollo de un tipo particular de saber. La gubernamentalidad, en tanto, engloba a la racionalidad que hay atrás del gobierno y, aunque Foucault no lo plantee explícitamente, puede ser entendido como una forma de pensar el ejercicio del poder estatal en el marco del desarrollo del capitalismo industrial.

En este contexto, el Estado moderno aparece como una institución de carácter global y totalizadora (Foucault, 2006a) que debe gestionar “la potencia de la vida para hacerla más productiva, más eficiente, más segura, menos sometida a contingencias” (Santiago Castro, 2010, p. 61). Gobernar, entonces, en cuanto práctica central del Estado, no se trata de imponer leyes y castigos, sino de desplegar el aparato de gobierno, de poner en ejercicio técnicas que implican la difusión de ideas, el moldeamiento de los deseos, de las necesidades, de las creencias y las expectativas, buscando la autorregulación, la generación de

consensos y la representación de la acción individual por parte de los gobernados como lo deseable, lo bueno, lo digno y, por sobre todo, como resultado de sus propias elecciones (Castro-Gómez, 2010). Esta “organización” del deseo, de la represión y la carencia, es fundamental para el capitalismo, en particular la relación entre deseo y generación de riquezas.

La población, en tanto, como foco al que se dirigen las técnicas gubernamentales, es más que la suma de individuos que habitan un territorio, ya que es configurada como un objeto técnico político que dependerá de múltiples variables, en particular de la relación que se establece entre los individuos y el territorio, la disposición de los bienes y la propiedad (Foucault, 2006c). Gobernar, entonces, dirá Foucault, (2006a) “no se trata de imponer una ley (...), se trata de disponer cosas” (p.125), de otorgar ciertas condiciones materiales a la población, de producir sus necesidades y los marcos aceptables de satisfacción. En este contexto, la población, como dominio específico de intervención gubernamental, es el foco del conocimiento estatal, “una realidad dinámica cuyos procesos deben ser entendidos por un saber experto como la economía política y por técnicas como la estadística y la medicina social” (Castro-Gómez, 2010, p.61).

Si bien esta forma de entender el gobierno de la población se centra en las prácticas del Estado, esto no excluye a los distintos agentes y organizaciones de la sociedad civil que participan de la conducción de conductas siendo parte de lo que Colin Gordon (1991, en Abufhele 2019) y Mitchell Dean (2010, en Abufhele 2019) han denominado como regímenes de gubernamentalidad, un entramado de diversas instituciones con sus formas de conocimiento sobre los que se sostiene el gobierno, la manera en que se hace visible su objeto, las técnicas para el ejercicio del poder, la formación de identidades sociales y subjetividades, entre otros elementos.

Esta analítica de la gubernamentalidad propuesta por Foucault como actividad problematizadora del ejercicio del poder, no pone el foco en los intereses que hay detrás, sino que se centra en el ejercicio mismo del poder y en las técnicas desplegadas para ello, sin negar la existencia de motivaciones, conflictos y disputas, buscando la desnaturalización de aquello que aparece como incuestionable. Por

ello, el Estado, en tanto actor, aparece con un rol central ya que es la emergencia de su versión moderna la que permite una racionalidad en el gobierno de toda una población (Foucault, 2006c), es decir, que permite delinear estrategias en función de su capacidad, rol formal y legítimo de generar un conocimiento catastral de su jurisdicción, de garantizar condiciones mínimas de sobrevivencia y producir una forma de vida “libre”. De este modo, la analítica de la gubernamentalidad “se pregunta por la emergencia histórica de un conjunto de prácticas, racionalidades y tecnologías de gobierno, y luego por el modo en que esa multiplicidad se centraliza en un solo aparato: el estado moderno” (Castro Gómez, 2010, p. 46), por lo tanto, resulta una perspectiva funcional al análisis de la manera en que se construyen los problemas públicos, en particular los relacionados con la sobrevivencia de la población y, entre ellas, una de sus aristas fundamentales: las necesidades residenciales como resultado de este entramado de prácticas estatales.

En este marco, la noción de racionalidad refiere al funcionamiento histórico de un régimen de prácticas<sup>22</sup> que se insertan en el ensamblaje del poder gubernamental (Castro-Gómez, 2010) y operan desde un complejo organizacional dotado de diversas “tecnologías” que le permiten la ejecución de una cuestión clave para la inducción de conductas: el operar a distancia.

Para el ejercicio del gobierno contemporáneo, se articula un conjunto sui generis de mecanismos a los que Foucault (2006d) llama dispositivos<sup>23</sup> de seguridad, redes de tecnologías que, en base a la producción y uso del conocimiento de la población, buscan regular las conductas, generar las condiciones apropiadas para que se

---

<sup>22</sup> Foucault reserva la noción de prácticas para el conjunto de acciones relativamente sistemáticas y relacionadas entre sí, al nivel de conformar una red, donde lo que interesa no son las acciones en sí mismas ni sus motivos, ni los sujetos que las ejecutan, sino que el modo en que esas acciones se ejecutan, los procedimientos utilizados, las tácticas, las técnicas y las formas de conocimiento implicadas. Para la analítica de la gubernamentalidad interesan, entonces, las lógicas que atraviesan las prácticas (Miller & Rose, 2008, en Castro-Gómez 2010).

<sup>23</sup> Según Castro (2005), su operación en red y naturaleza diversa hace que se configuren como dispositivos, es decir, como entramados de diversos elementos que en conjunto cumplen una función estratégica. Señala que los dispositivos pueden estar compuestos por elementos tan distintos entre sí como discursos, instituciones, reglamentos, leyes, arquitectura, enunciados científicos, pero también proposiciones de tipo filosóficas y morales.

desarrollen una serie de acontecimientos más o menos previsibles y se mantenga bajo ciertos márgenes aceptables aquello que aparece como amenazante para el gobierno, por tanto, más que controlar o disciplinar a la población, se trata de gestionar los riesgos y, por sobre todo calcularlos, produciendo las condiciones de existencia que permitan “un gobierno económico sobre la conducta de los individuos” (Castro-Gómez, 2010, p. 74), es decir, que disminuya la amenaza al orden a través de la integración al mundo del trabajo, la satisfacción mínima de necesidades, la promoción de la productividad, entre otras. Con ello, no se homogenizan las conductas, sino que las condiciones para que estas se realicen (Foucault, 2006d). A diferencia de los dispositivos disciplinarios estudiados también por Foucault, los mecanismos securitarios no intervienen directamente sobre el cuerpo limitando la circulación o normalizando las rutinas; tampoco permiten o prohíben reglamentándolo todo como los mecanismos jurídicos asociados al ejercicio del poder soberano, sino que acondicionan un medio que favorece cierto tipo de actividad y no otras.

De este modo, los dispositivos de seguridad, producen “técnicamente” el medio, acondicionándolo, para lo cuál se vuelven fundamentales las intervenciones de carácter arquitectónico, urbanísticas y sanitarias que permiten delinear el espacio en función de una serie de acontecimientos posibles.

Previo a su reflexión sobre el Estado moderno, Foucault ya había relevado la importancia de la racionalidad del espacio y las técnicas implicadas para su control: hospitales, manicomios, cárceles, advirtiendo que su diseño y producción material siempre ha estado relacionado con el ejercicio del poder político. No obstante, al enfocar su trabajo en la gubernamentalidad, enfatiza la producción del espacio como una técnica orientada al gobierno de las poblaciones.

En el marco de las tecnologías de gobierno, entre las que destacan las relativas a la producción del espacio, foco de esta investigación, es posible hacer una distinción analítica entre las intervenciones y acciones concretas respecto a lo que Foucault (2006b) denomina como la modelación de las necesidades y aspiraciones de la población; y el conocimiento sobre las cuáles se sostienen dichas intervenciones y

que permite construir y visibilizar un campo de intervención, delinearlo y esgrimir clasificaciones para nominar y habilitar a los sujetos a los que se dirige la política (Abufhele, 2019) y, con ello, justificar la forma que asume la acción estatal. Ambas cuestiones están constitutivamente relacionadas, al punto que una no existe sin la otra, tal como señalara Foucault (1996, 1992a) en la que se ha constituido como una de las ideas centrales de su pensamiento: la configuración de un campo de gobierno, del ejercicio del poder; va de la mano de la generación de un campo de saber, en simple: no hay poder sin saber, y viceversa.

### **3.2 Campo de intervención-acción: lo social y las políticas sociales como políticas de población**

Para la comprensión de la dimensión de acción e intervención del gobierno de las conductas del modo en que hoy podemos visualizarlas, el primero de los elementos mencionado más arriba<sup>24</sup>, es fundamental considerar la configuración de un campo de “lo social” como espacio para instrumentalizar diversos ámbitos de lealtad entre los individuos y entre estos y los proyectos socioeconómicos (Rose, 2007). Esta noción no sólo se inserta en el discurso político, sino que permea el lenguaje cotidiano asociado a múltiples cuestiones que tienen que ver con dimensiones problemáticas de la vida material de las personas y de la vida colectiva: pobreza, conflictos, enfermedades, costumbres, desempleo, entre otras. Así, “lo social”, a veces usado como sustantivo y otras como adjetivo, se vuelve clave para designar dominios de gobierno y responsabilidades del aparato estatal, no obstante, como señala Deleuze (1978, en Rose, 2007) más que una descripción que designa una serie de fenómenos “refiere a un sector que comprende instituciones específicas y un cuerpo entero de empleados calificados” (p. 114) que, históricamente, han “inventado” lo social (Rose, 2007) como una forma de delimitar parte de los intereses de las fuerzas políticas asociadas a la generación de un determinado orden, y cómo ámbito fundamental del gobierno de la vida económica. En este

---

<sup>24</sup> El segundo elemento, la constitución de un campo específico de saber, será abordado en la siguiente sección de este capítulo (sección tres).

marco, “la estadística social, luego la sociología y todas las ciencias sociales jugaron su papel en estabilizar lo social como un dominio sui generis, cuya realidad ya no podría ser ignorada” (Rose, 2007, p.115).

Según Castro-Gómez (2010), en el origen del surgimiento de este campo gubernamental se encuentra la emergencia de la denominada “cuestión social”, brevemente mencionada en el capítulo anterior, la cuál, hacia fines del siglo XIX, “obligó a un replanteamiento de la función que debe cumplir el Estado en el arte liberal de gobernar” (p. 177) generando una revisión de los planteamientos de la economía liberal clásica según la cuál el Estado no debe intervenir en la economía<sup>25</sup> y que es el cálculo individual el que permite una inserción satisfactoria en la vida económica, en tanto, la pobreza y todas las problemáticas derivadas de la privación material serían el resultado de un mal cálculo, por tanto, una cuestión individual.

Siguiendo a Procacci (1991), este replanteamiento implicó una asociación entre la expansión del pauperismo y las formas de pobreza urbana de masas resultantes del capitalismo industrial y el concomitante proceso de urbanización, con la generación de conflictos sociales y movilizaciones que amenazaban el orden social. Así, tal como señala Castro-Gómez (2010), “la cuestión social, hizo de la pobreza un fenómeno ya no individual, sino colectivo que amenazaba peligrosamente la estabilidad del Estado (...). La pobreza devino en pauperización, y esto como *consecuencia* de la industrialización, y no por falta de ella” (p. 178). El riesgo de la desafiliación al orden social que implica el pauperismo ya no podía ser abordado desde un “campo asistencial”, que mitiga de forma más o menos organizada y sistemática desde diversas formas institucionalizadas carencias de sociabilidad primaria (Castel, 1997), sino que es entendido como un problema de mayor generalidad, asociado a las transformaciones en el mundo del trabajo y la necesidad de generar una sociedad salarial (Rojas, 2019), que requiere ser abordado desde un campo gubernamental.

---

<sup>25</sup> Aunque en la práctica lo hiciera y lo haga generando las condiciones para la acumulación, tal como se ha revisado en la concepción de la Perspectiva del Sistema-Mundo, revisado en el capítulo dos.



De este modo, se asume la necesidad de contener el pauperismo sin evitar que exista atacando las causas estructurales asociadas a la distribución de los recursos, sino que gestionándolo a partir de lo que progresivamente se configurará como una política que delimita, visibiliza y enuncia lo que se considerará como un sujeto pobre (lo que Procacci denomina como “gobierno de la pobreza”), y que delinea programas de acción que buscaban transformar las condiciones que favorecen u obstaculizan conductas y costumbres “degradadas” que lo llevan a alejarse del tipo de acciones económicas deseables para el desarrollo de la economía industrial. Con ello, tal como destaca Procacci (1991), surge una serie de intervenciones de carácter moralizantes que buscan transformar el medio ambiente, “crear cierta disposición moral que permita a los sujetos hacerse responsable de sus acciones económicas” (Castro-Gómez, 2010, p. 241), para lo cuál serán centrales las intervenciones que favorezcan una red de dependencias para la generación de un “sujeto tutelado”, entre las que destacan las que apuntan al mundo del trabajo y afiliación al orden social que genera a partir de sus prestaciones, la educación como componente clave de socialización, y la asistencia directa a las familias en diversos ámbitos a través del trabajo social como mediador entre el Estado y las personas (Procacci, 1991) y como una forma de burocratización de lo que es identificado como problemático, es decir, rotulándolo, estandarizando e insertándolo en la institucionalidad correspondiente para asociarlo a algún tipo de solución. A través de la asistencia particularmente, la familia adquiere un rol articulador de la red de dependencias y, con ello, los problemas que aquejan a sus integrantes.

En síntesis, la emergencia de la cuestión social modificó “las técnicas liberales de gobierno que abarcaron un espectro amplio: El Estado bismarkiano alemán, el *New Deal* estadounidense, el welfare británico de la postguerra, los populismos desarrollistas latinoamericanos, asiáticos y africanos” (Castro-Gómez, 2010, p. 173). Es en el marco de esta transformación que el Estado se responsabiliza del fortalecimiento de la filiación social (Rose, 2007) mediante tecnologías específicas que se configuran como políticas sociales, las cuáles, según Álvarez, son una forma particular de vínculos sociales recíprocos no mercantiles entre el Estado, el

mercado, la familia y las comunidades que adquirió la intervención social moderna fruto de las luchas sociales y necesidad de neutralizar a las poblaciones percibidas como amenaza” (p. 248), por lo cuál no son sólo una forma de facilitar el acceso a ciertos bienes y servicios que permitan garantizar la reproducción social, sino que también se configuran como un “campo cultural, un entramado de relaciones donde se construyen identidades y que permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales” (p. 248).

De este modo, independiente de las transformaciones que han experimentado a lo largo del tiempo, pueden ser entendidas desde los planteamientos de Offe (1989, en Raposo 2001b) como políticas de población dirigidas a la regulación de su reproducción, y a la creación de condiciones mínimas compatibles con la subsistencia y el consumo acorde al momento histórico en el que se sitúen. Permiten por tanto, viabilizar biológica y socialmente a sectores de la población organizando, para ello, “circuitos de provisión de bienes y servicios abiertos a consideraciones de orden socio-político, por tanto, parcial o totalmente sustraídos al cauce de la dinámica de las relaciones del mercado” (Raposo, 2007, p.7) o bien activando la oferta gracias al financiamiento estatal de la demanda, como ha ocurrido con la política social subsidiaria. De este modo, en el marco de las dinámicas excluyentes de los procesos de acumulación capitalista, las políticas sociales permiten orientar la dinámica sociodemográfica jugando, históricamente, un rol clave en la activación selectiva de la proletarización y, tal como lo advirtiera Faletto para el caso latinoamericano (1989), la posibilidad de disminución de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo para el sector capitalista y de contener conflictos, además de vehiculizar una serie de discursos y predisposiciones que permiten legitimar el orden social. En la medida que los procesos de acumulación capitalista han transformado el mundo del trabajo, ha cambiado el papel de las políticas sociales con respecto a éste, tanto a nivel de articulaciones programáticas como de los discursos que vehiculizan asociado a cierto tipo de acciones económicas y conductas esperadas (autoempleo, el emprendimiento, la innovación, entre otras).

Así, la política social es una forma de acción “tecnológica” del Estado que engrana procedimientos, etapas, formas de registros y de conocimiento para el abordaje de la educación, el cuidado de la familia, el empleo y/o el autoempleo, y necesidades materiales básicas entre las que destaca la vivienda por las especificidades de este objeto desarrolladas en el capítulo anterior, como por el rol que juega, en particular durante la primera mitad del siglo XX, como un elemento ordenador (Ballent & Liernur, 2014), no sólo del espacio urbano, sino también del comportamiento y la configuración de las unidades domésticas. Así, las políticas habitacionales implican, en su origen, lo que Cremaschi (2018) identifica como la difusión de un modo de vida en el ámbito de lo privado, formas de organización familiar y co-residencia. A estas implicancias identificadas por la autora, se suman las contribuciones que hace la vivienda en la configuración de una forma de habitar la ciudad, cuestiones que convierten a la vivienda en un dispositivo de seguridad.

Esta decantación de la configuración de “lo social” en tecnologías de gobierno específicas que dotan de especial relevancia a la cuestión habitacional, se transforma con la racionalidad de Estado que implica la implantación del neoliberalismo. Según Rose (2007), estos cambios han involucrado nuevas prácticas divisorias entre afiliados y marginalizados, las cuáles lo llevan a declarar “la muerte de lo social” en cuanto estrategia que busca vincular a los sujetos fundamentalmente a través de la inducción de un tipo de acción económica asociada al mundo del trabajo. El eje actual de las estrategias para generar la filiación de los individuos con los proyectos de regulación, reformas o movilización serían “post sociales” “mediante la instrumentalización de las propiedades del autogobierno de los sujetos (...) en una variedad de empresas, asociaciones, barrios, grupos étnicos y, claro está, comunidades” (Rose, 2007, p. 145). Así, para Rose (2007) la comunidad y su diversidad sería entonces la nueva forma de configurar el objeto de gobierno, ya no políticamente direccionado desde un Estado centralizado con un fuerte rol del trabajo asalariado, la educación o la asistencia, sino de sus propias redes de pertenencia y solidaridad local (no necesariamente en un sentido territorial). No obstante, independiente de los cambios y de las

denominaciones del campo gubernamental que busca generar filiación al orden social, se requieren estrategias que aseguren la sobrevivencia de la población (o justifiquen el por qué esto no sucede) y garanticen un mínimo de cohesión.

Así, parafraseando el título de un importante libro de Castel (1997), las transformaciones tecnológicas para el ejercicio del poder gubernamental se enmarcan en una “metamorfosis de lo social” (más que en su muerte), pues “todo Estado moderno se ve más o menos obligado a “hacer lo social”, para paliar ciertas disfunciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales, etcétera” (p. 391).

En este marco, independiente de sus cambios, las políticas sociales continúan siendo muy relevantes para el abordaje de diversas cuestiones consideradas como “elementales” o “básicas” para la sobrevivencia de la población y mantención de un determinado orden

Desde los estudios de la gubernamentalidad, más allá de las nuevas semánticas y rótulos que buscan dar cuenta de los modos en que el ser humano es socialmente conformado en el capitalismo, cuestión que para Bernasconi (2015) es una de las preguntas centrales de las Ciencias Sociales, siguen siendo relevantes las retóricas político morales que vehiculizan las estrategias de filiación social, en particular las políticas sociales relacionadas con las deprivaciones materiales (Rojas, 2019) en tanto políticas de población. Así, independiente de los cambios en el contenido de la retórica, tal como señala Rojas (2019),

la administración de la pobreza y el tratamiento de los pobres no sólo tienen que ver con las ayudas materiales que se les proporciona, sino además con la apreciación de lo que está bien y de lo que está mal, y con las emociones positivas o negativas resentidas respecto de los problemas y a los sujetos con los que se trabaja. La economía moral de la pobreza se manifiesta así en la mirada que se tiene de los individuos concernidos, en el espíritu de los programas que se implementan, en los debates que se animan en el espacio público, en los discursos de los gobernantes (p. 15).

Desde esta agenda de investigación, cuyo foco es “la forma en que el gobierno es llevado a cabo” (Castro-Gómez, 2010), lo central no son las propias acciones de la política, ni lo que motiva esas acciones, sino las racionalidades que las atraviesan, las reglas que definen su práctica, las tácticas y técnicas y, particularmente, las formas de conocimiento implicadas que contribuyen a delimitar campos “problemáticos” de acción.

En este marco, la observación de la dimensión epistémica del Estado, los conocimientos que produce y las prácticas que ello implica adquieren una gran relevancia, destacando, particularmente, el sistema público de medición como eje articulador de un campo de saber que, tal como señala Foucault (2006e), “es esencial al ejercicio del poder” (p. 230), por tanto, a la constitución de problemas públicos.

La sección siguiente abordará esta dimensión epistémica como el segundo elemento fundamental del entramado de prácticas que configuran la población y su gobierno, enfatizando el rol que adquiere la estadística y la constitución de números públicos, como una cuestión teórica central para abordar la producción del problema habitacional.

### **3.3 Campo de saber: las estadísticas y los números públicos**

La imbricación entre poder y saber otorga especial relevancia a los aparatos institucionales estatales que son puestos en juego en la producción sistemática de discursos de verdad (Foucault 2006e).

En las sociedades contemporáneas, son las formas científicas de producción de conocimiento las que operan como régimen de verdad principal para el ejercicio del poder, por tanto, como elemento central en la configuración de las tecnologías de gobierno y para legitimar los cursos de acción y decisiones gubernamentales. Así, en el marco de esta perspectiva, la ciencia adquiere un estatuto político y funciones ideológicas que validan un determinado orden de dominación, de selección de saberes y ocultamiento de otros (Foucault, 1996).

No obstante, la producción de verdad no está circunscrita a un cierto espacio o sistema científico, por el contrario, la ciencia pierde toda autonomía y se subsume en un amplio entramado institucional, dentro del cual las diversas instituciones estatales son centrales para producir verdad de manera dispersa por todo el sistema social, obteniendo un conocimiento microfísico, específico de los sujetos situados en los diferentes puntos del sistema. Así, articulado con una red de producción de conocimiento, el Estado produce o contribuye a producir un saber de carácter general y catastral de su jurisdicción, amparado en sus atribuciones legales y el rol de garante de ciertas condiciones de vida mínimas, su rol de productor de la población.

De este modo, para Foucault (2006e), el ejercicio del poder es indisoluble de “la constitución de un saber de todos los procesos que giran alrededor de la población en sentido lato, lo que se llama justamente economía (...) [para] aprehender esa red continua y múltiple de relaciones entre la población, el territorio y la riqueza”, y útil para intervenir esas mismas relaciones.

En este marco, la estadística aparece como un insumo fundamental, por lo tanto, como un saber para el ejercicio del poder. A partir de esta disciplina es que los fenómenos administrados por el gobierno pueden ser cuantificados y clasificados (Castro-Gómez, 2010), mostrando sus características y regularidades, por tanto, constituidos como problemas gubernamentales, siendo reconocida como una “ciencia de Estado productora de un saber sobre el comportamiento y composición de las poblaciones” (Daniel, 2015, p.7).

“Etimológicamente, la estadística es el conocimiento del Estado, el conocimiento de las fuerzas y los recursos que en un momento caracterizan un Estado (...) conocimiento de la población, medida de su cantidad, medida de su mortalidad, de su natalidad, estimación de las diferentes categorías de individuos pertenecientes al Estado con su riqueza respectiva, calculo de las riquezas virtuales (...), estimación de las riquezas producidas , balanza comercial (...) impuestos (...) conjunto de conocimientos técnicos que caracterizan la realidad misma del Estado (Foucault, 2006e, p.320).

Esta relación entre Estado y Estadística no sólo es etimológico sino que también histórico<sup>26</sup> ya que, tal como señala Daniel (2013), la misma conformación de los Estados modernos está estrechamente vinculada a la configuración de aparatos burocráticos “orientados a registrar, clasificar y organizar información cuantitativa sobre múltiples cuestiones” (p.17), facilitando la constitución de un recurso clave para el ejercicio del poder político: la información, y generando uno de los significados más antiguos de la estadística según lo identificado por Desrosières (2004) en su reconstitución de la historia de la razón estadística, “la descripción del Estado por si mismo para si mismo” (p. 165).

Esta vinculación con el ejercicio del poder político y su masificación ha dado pie a la conformación de una línea de trabajo en sociología e historia de la cuantificación<sup>27</sup> por la forma en que los grandes números, parafraseando a uno de los referentes europeos en la materia, Alain Desrosières, o los números públicos, como diría Claudia Daniel, una de las sociólogas referentes en América Latina, han contribuido, a lo largo de la historia, a delinear la nación, no sólo en los límites territoriales de lo poblado, de aquello que el mapa indica que es un “país”, sino que en el discurso de lo que se entenderá como lo nacional, lo colonial, lo problemático, lo carente, lo deficitario, lo desarrollado, según el momento histórico y el nivel de complejización de lo que hoy denominamos como políticas públicas. Asimismo, aunque con menor abordaje, en esta línea disciplinar se inscriben las investigaciones de “las relaciones que se construyen entre las clasificaciones oficiales (o académicas) y las

---

<sup>26</sup> Según Desrosières (2004), el rol de la estadística y procedimientos concretos asociados a las prácticas burocráticas estatales tiene desarrollos diferentes en función de la forma que adquiere la conformación de los Estados en cada país, no obstante, a comienzos del siglo XIX, en Francia Inglaterra y Prusia, comienza a “cristalizar en torno a la palabra estadística una práctica administrativa y técnica de formalización centrada en números. Las oficinas especializadas se ocupan de organizar censos y compilar los registros que llevan las administraciones, para obtener a partir de ellos representación del Estado y la sociedad adecuadas a los modos de acción e inserción del uno en el otro” (Desrosières, 2004, p. 165).

<sup>27</sup> Daniel (2015), señala que en esta línea destacan los siguientes autores, algunos de los cuales han sido considerados para la elaboración de esta perspectiva teórica: Appadurai (2005), Christopher (2002), Curtis (2001), Desrosières (2004), Nobles (2000), Watts (2003), entre otros.

categorizaciones ordinarias del espacio social” (Penissat, Brousse, Dreuvieau, Chevillard, Barozet, Mac-Cloure, 2016, p.5)<sup>28</sup>.

Siguiendo a Daniel (2015) la relevancia que adquiere la cuantificación y la estadística encuentra diversas explicaciones. Para algunos autores se trata de programas intelectuales y bases culturales que permiten su despliegue en tanto forma de razonamiento; para otros se trata del desarrollo de la política democrática y la importancia que adquieren las referencias y lenguajes comunes proporcionados por la estadística para el debate social; mientras que, para otros enfoques, la cuestión central radica en ““las necesidades” del capitalismo” (Daniel, 2015, p. 13) y de la administración de las poblaciones por parte del Estado. Estas tres líneas de explicación, de manera combinada, son relevantes para comprender el rol de las estadísticas en la constitución de problemas públicos, siendo la última la que proporciona un marco más general para entender su origen y transformaciones en tanto elemento articulador de discursos de amplia circulación. Desde este enfoque, la correspondencia entre administración política y estadística se remonta a la relación entre los registros de fenómenos demográficos básicos (nacimientos, defunciones, matrimonios) y los cálculos de movimientos de la población, pero es la convergencia de los saberes cuantitativos asociados a los intercambios mercantiles y los asociados a la operatoria estatal la que la consolida, hacia fines del siglo XIX, en el marco del surgimiento de la economía política (Desrosières, 2004) y su foco en la forma en que el Estado puede intervenir en la producción, generación y distribución de riquezas.

Así, siguiendo los planteamientos de Desrosières (2004), el desarrollo de la Estadística moderna no sólo contribuye a la conducción del Estado, sino que también a su unificación, aportando con un lenguaje nuevo que permite construir categorías de observación y de gestión que escapan a la singularidad de las personas y sus acciones, de los recursos y materialidades que configuran un

---

<sup>28</sup> Traducción propia del inglés “*the relationships that are built between official (or scholar) classifications and ordinary categorizations of the social space*” (Penissat, Brousse, Dreuvieau, Chevillard, Barozet, Mac-Cloure, 2016, p.5).



territorio. En este sentido, la estadística moderna puede ser definida como “un espacio cognitivo de equivalencia construido con fines prácticos, para describir las sociedades humanas, administrarlas o transformarlas” (Desrosières, 2004 p. 32). Para lograr este espacio, se sirve de la convergencia de dos conjuntos de herramientas cuya unión se consolida recién a mediados del siglo XX: las de carácter político administrativo como los sistemas de registros, con su definición de clases de equivalencia, codificación, tabulación y difusión de estadísticas como una forma “cifrada” de describir el mundo social; y las de carácter cognitivo, que implican la “formalización de esquemas científicos (media, dispersión, correlación, muestreo probabilístico) destinados a resumir, en particular por medio de herramientas matemáticas, una diversidad que se supone inmanejable” (Desrosières, 2004, p. 354).

Tal como plantea Daniel (2013) esta alquimia que implica la estadística no sólo logra resumir, sino también estabilizar sus observaciones, convirtiéndolas en “hechos” o “cosas” exteriores a las personas, situaciones o lugares que involucra, y dotándolos de cierta universalidad, cuestión clave para ser sometidos a debate y gestionados gubernamentalmente. El trabajo estadístico permite reducir la diversidad haciendo converger elementos que cataloga como similares, sacrificando ciertas dimensiones singulares, aparentemente no esenciales, y seleccionando aquellas que si lo son, organizando “la realidad” codificada en una versión resumida que permite nombrar públicamente cuestiones que servirán de referencia para la discusión, por tanto, contribuyendo a la configuración del “espacio público, en el sentido de espacio del debate colectivo” (Desrosières, 2004, p. 352) donde se tematiza el devenir de “la polis”.

Al respecto, Desrosières (2004) ofrece una hipótesis interesante para observar el lugar que ocupa la información estadística en los espacios de debate, señalando que ofrece “una lengua”, por tanto, un espacio de representaciones compartidas que posibilitan la discusión, por más contradictorias que aparezcan las alternativas políticas, por más diversos que sean los actores y contrapuestos sus intereses, se requieren categorías para configurar las cosas de las que se habla, los fines que se

persigue, los cursos de acción y sus resultados”. De este modo, la realidad que adquiere “el objeto” que construye la estadística no sólo depende de su productor directo, sino que de la red en la se encuentra inscrito. “Esta red consta de conexiones estabilizadas, de equivalencias que se han generalizado y de palabras para calificarlas. Constituye la lengua, es decir, un conjunto indiscernible de vínculos que hacen mantener cosas designadas por palabras relacionadas entre sí por una gramática específica” (Desrosières, 2004, p.361).

El lenguaje que constituye la estadística consolidada en los sistemas estadísticos gubernamentales no es externo al debate ni lo precede, no esta totalmente “dado” por los actores que ostentan el poder estatal y socioeconómico, sino que es constitutivo de la misma discusión, es negociado, estabilizado y vuelto a reconfigurar en el marco de un espacio y momento histórico particular. En este sentido, la información estadística es el reflejo frágil de convenciones que diversas fuerzas tratan de desarmar. Así, la estadística se constituye como referencias para el diálogo, ya sea como consenso o conflicto, pudiendo ser, en sí misma, el objeto del debate en el marco de discusiones enfocadas tanto en las formas en que se producen las cifras, como al uso que se les da (Daniel, 2015). Al respecto, Daniel (2015) señala que

En los estudios recientes sobre las estadísticas, la idea de controversia desborda el propio campo científico para incluir también toda la serie de cuestionamientos sociales y políticos, las resistencias y los desafíos puestos a la empresa de "puesta en cifras" del mundo. Y estos momentos son sumamente interesantes de colocar bajo el lente sociológico, porque muestran las tensiones conceptuales, políticas y sociales que explican la fragilidad de las construcciones estadísticas así como su naturaleza eminentemente política (p.13).

Al observar esta naturaleza política de las estadísticas es posible destacar, como piezas clave, lo que Daniel (2013) identifica como “números públicos”, refiriéndose a aquellos que logran trascender los límites especializados de donde son

producidos, permeando la conversación y los espacios de debate ciudadanos y comunes, convirtiéndose incluso en categorías desde donde se percibe la realidad. Describen cuestiones sociales relevantes, generalmente relacionadas con ámbitos problemáticos que requieren de atención y que se vuelven foco mediático, circulando ampliamente ya sea como reflejos de una realidad, objetivos y certeros; o bien como desprestigiados y cuestionados en su capacidad de retrato. No obstante, más allá de sus interpretaciones, usos y validación colectiva, se caracterizan por tener una gran capacidad de “colonizar el sentido común” (Daniel, 2013, p. 13), siendo socialmente funcionales para “describir situaciones económicas, denunciar injusticias sociales, organizar demandas, etc. Las estadísticas ayudan a fundamentar la realidad del paisaje descrito; aportan un lenguaje estable y ampliamente aceptado para expresar el debate” (Daniel, 2015, p.12)

Cobran particular relevancia en el ámbito de las políticas públicas apareciendo como elementos de diagnóstico que justifican su existencia y los cursos de acción y como medida de evaluación de su efectividad, por lo que “adquieren una doble naturaleza: proveen al mismo tiempo de lo empírico (observación) y de lo normativo (objetivos específicos)” (Daniel, 2015, p. 12), es decir, muestran lo que se construye como “una realidad”, y presentan que tan problemática es esa realidad, lo carente, lo que le falta para el cumplimiento de determinados estándares, movilizándolo una serie de representaciones colectivas. En este sentido, los números públicos permiten delinear problemas y orientar políticas públicas, por lo tanto, fundamentar la acción estatal, presentándola como algo que va más allá de las orientaciones político ideológicas de los gobiernos de turno, y como una cuestión que deriva de la “razón de Estado”. No obstante, tal como señala Daniel (2013), son el resultado de compromisos y también de desacuerdos que implican una valoración de aquello que debe ser medido, es decir, de conceptualizaciones generadas por expertos dependientes de convenciones en las que interviene la burocracia del Estado, la academia, las convenciones transnacionales, los actores económicos de relevancia,

siendo el resultado de una trama en la que se cruzan y disputan diversos intereses, motivaciones y formas de comprensión.

Al ser entendidas en los discursos hegemónicos sólo como una descripción fotográfica de la realidad, depuradas de intereses y usos sociales, y, a la vez, como objetos técnicos pero accesibles a todos, requieren de la figura de los expertos validados para interpretarlas y producirlas quienes, al poseer un saber especializado reconocido, deciden como se lee la estadística y sus implicancias (Márquez Arellano, 2010). Por lo tanto, los números públicos niegan a los ciudadanos comunes, a “la gente”, la posibilidad de participar en esta discusión que produce los números públicos y, a través de ellos, los problemas sociales, dejando el espacio a quienes las interpretan, incluso dejando a los propios números como mediadores de su opinión y reflejo de su realidad.

Así, los indicadores de mayor circulación en el lenguaje común, como la pobreza, el allegamiento, desempleo, el hacinamiento, la población, el déficit habitacional, se presentan como si fueran el espejo de situaciones concretas, naturalizándolos y asumiendo que su evidencia es indiscutida, renegando de lo que Daniel (2013) identifica como acuerdos, controversias e intereses que siempre están detrás.

De este modo, y a pesar de la crisis de credibilidad de las estadísticas oficiales<sup>29</sup> (Daniel, 2013) asociada a la crisis de legitimidad general de las democracias liberales y el sistema político (Mayol, 2012; Garretón, 2016), los números públicos no han perdido su espacio en la discusión colectiva, no han sido aún reemplazados por otras formas de conocimiento pues gozan de un amplio prestigio y aparecen como muestras de evidencia científica en distintos escenarios y situaciones como forma dominante de capturar la realidad “tanto de expertos como de legos cada vez más habituados a entender los objetos y los problemas sociales a partir de un cúmulo creciente de cifras” (Daniel 2015, p.8) en la medida que se convirtieron, en argumentos de peso, “gracias a la expansión de la creencia de que la cuantificación

---

<sup>29</sup> Algunos ejemplos recientes de controversias en torno a los números públicos que han evidenciado su crisis de legitimidad: CASEN (más detalles en Ramos, 2016), Censo 2012 (más detalles en Ghío, 2014), polémicas por el Índice de Precios del Consumidor 2019 (detalles en <https://www.elmostrador.cl/mercados/2019/05/13/ine-vuelve-al-ojo-del-huracan-ahora-por-indicios-de-manipulacion-de-cifras-del-ipc/>)

es una forma más válida y veraz que la opinión, la creencia o la intuición” (Daniel, 2013, p.15) como si estuvieran libres de juicios y posiciones ideológicas; y por la posibilidad que ofrecen, como tecnología de gobierno, de actuar de manera remota, acercando a grupos y situaciones a quienes toman decisiones a partir de gráficos, tablas e indicadores que convierten esas realidades en objetos “pensables” “aprehensibles”, por tanto, gobernables por el Estado (Latour, 1992).

Considerando la perspectiva expuesta hasta acá y aplicándola al foco de esta investigación, la forma de aprehender la problemática habitacional a partir de sistemas de medición, hoy difundida a través de lo que se conoce como déficit habitacional, constituye un importante número público, el cuál no sólo contribuye a la configuración de la realidad que buscan medir, sino que sus procedimientos son parte central de la forma de vinculación entre el aparato estatal y los habitantes de las ciudades, convirtiéndose en objetos fundamentales del discurso experto que mediatiza esta relación y generando un tipo de comunicación en torno a la cuál se articulan discursos que, de un lado, serán interpretados como una demanda, un problema a atender, una carencia, del otro lado como una respuesta, un beneficio, una solución insuficiente o una omisión.

### **3.4 Dimensión epistémica del Estado y su capacidad performativa**

La sección anterior mostró la relevancia que progresivamente adquieren las estadísticas y particularmente los números públicos en la configuración de los “problemas” que requieren ser tematizados, conocidos y abordados por el Estado, independiente de la forma que adquiera la política pública, sea esta de acción directa, subsidiaria, universal, entre otras. Para la cuestión de la urbanización y el habitar en general, revisten de una especial importancia ya que han sido parte central de las justificaciones predominantes durante el siglo XX para llevar a cabo la transformación urbana o, como diría Lefebvre (2013), para “producir el espacio”, cuestión clave para el desarrollo de actividades críticas en la reproducción social como refugiarse, albergarse, desplazarse, movilizar mercancías, entre otros elementos relacionados con las prácticas de habitar que, además, son facilitadores

del funcionamiento del capitalismo y permiten el uso del mismo espacio como herramienta de acumulación de capital, como ya se revisó en el capítulo anterior. Así, la maquinaria estatal se sirve de diversas acciones que contribuyen a la conformación urbana actuando tanto a nivel material, como a nivel simbólico y cultural, acá se quiere destacar su dimensión epistémica: su red de prácticas para generar conocimiento (Ramos, 2016) y, en particular, sus números públicos presentados como “déficit”: sus conteos de conventillos, de viviendas no higiénicas, de ranchos, de viviendas irrecuperables, de tomas de terrenos, de campamentos, de allegados, de espacios públicos, de infraestructura adecuada, entre otros que contribuyen a construir los fenómenos que se busca abordar, explicando las razones de su existencia y las decisiones que se toman en torno a ellos.

Para la constitución del “problema de vivienda” en particular ha sido clave el proceso de burocratización del habitar, es decir, la generación de un tipo saber especializado y un sistema de gestión centralizados (Ballent & Liernur, 2014) que, entre otras cosas, permite la decantación del “problema” en un número que permite fijarlo otorgándole a esta cifra, tal como señalan Gonçalves et al. (2016) la capacidad de guiar la superación del problema y orientar las políticas.

Al mismo tiempo, su emergencia como eje del diagnóstico de una situación habitacional crítica y su conversión en una especie de “interprete” de los problemas del hábitat residencial, contribuyó “a instalar la visión de que el problema se reduce estrictamente a la falta de viviendas y cuya solución se basa en la intensificación y la racionalización de la producción industrial de las mismas” (Gonçalves , 2016 et al., p. 2), por lo tanto, a promover la industria de la construcción, mercantilizar el suelo urbano y la figura de la vivienda propia unifamiliar como solución casi exclusiva, al tiempo que convierte la resolución de los problemas residenciales como un asunto que debe abordarse en el terreno de los expertos.

Tal como se revisó en la sección anterior de este capítulo, una cuestión fundamental en la amplia difusión de estas formas conocimiento, es su revestimiento de objetividad, las que suponen que las problemáticas que buscan describir pre existen a la operación de cuantificación, sin transparentar las sofisticadas articulaciones que

implican y las convenciones de carácter contingente (Savage, 2013). La pretensión de objetividad se apoya constantemente en el carácter científico que se le intenta dar a las operaciones, el cuál aparece como “descontaminado” de intereses y de conflictos, gracias a la pulcritud de las herramientas que permitirían capturar la realidad tal y como ésta se presenta.

En este marco, adquieren gran relevancia los discursos “técnicos” entendidos como una forma de conocimiento que en su legitimación apelan a la verdad científica y elaboran observaciones y juicios con miras a la generación de programas de acción, ello implica que se constituye como un

“campo perceptual estructurado mediante marcos de observación, modos de interrogación y registro de problemas, formas de intervención (...) creando un espacio definido por un conjunto de relaciones y una práctica discursiva que producía sistemáticamente objetos, conceptos, teorías y estrategias relacionadas entre sí” (Escobar, 2007, p.82).

Siguiendo a Camou (1997), se trataría del dominio de un campo del saber orientado a resolver problemas específicos en el diseño de políticas públicas. Ello implica una red compleja articulada para el establecimiento de procedimientos, etapas, condiciones y, por supuesto, mediciones de diversos tipo y roles, ya sean de diagnóstico general, como es el caso del déficit habitacional, con carácter de focalización para “seleccionar” beneficiarios, de caracterización para segmentar a la población, entre otras; al tiempo que requiere de expertos que pongan en marcha, gestionen y diseñen estos complejos tecnológicos.

Así, los técnicos, como funcionarios de clara orientación científica y habilidades especializadas en materias afines a la administración del Estado que aconseja la toma de decisiones (Meynaud, 1968, en Silva 2010), generan un “*boundary work*”, es decir, la demarcación de su trabajo dentro de lo que es considerado como “científico” a partir del convencimiento a los actores implicados de que sus actividades se rigen por la lógica de la ciencia y también a partir de las prácticas que rodean al campo científico (fuentes científicas, grados académicos de los expertos, métodos basados en la acumulación de conocimiento, entre otras) (Silva,

2010). Este proceso borra muchas huellas de lo acontecido y lo contingente de las rutas metodológicas que se toman en el diseño de las políticas y en construcción de las mediciones que las amparan.

La legitimidad de las decisiones tomadas bajo esta lógica, y la expansión de la creencia de que son los expertos los que tienen que diseñar las líneas de acción de los gobiernos puede ser entendida, según Fisher (1990, en Silva 2010), como una “ideología tecnocrática”, donde “el tecnócrata sostiene que la mejor manera de mantener legitimidad es por medio de una administración profesional y el uso de criterios técnicos para la toma de decisiones” (Silva, 2010, p.25), apareciendo como un individuo con influencia política debido a sus habilidades especializadas. Así, según Fisher, la tecnocracia es el intento por mostrar una adaptación no politizada del conocimiento técnico-científico a las tareas de la administración gubernamental. No obstante, pese a la aparente neutralidad, Habermas (1986) señalará que lo que realmente hace este tipo de acción “técnica” es “sustraer la trama global de intereses en la que se eligen las estrategias, se utilizan las tecnologías y se instauran sistemas de reflexión” (p.54). De este modo, el autor vincula la razón técnica a un contenido político que le es intrínseco, en la medida que intereses y objetivos relacionados con el incremento de las fuerzas productivas entran en la construcción del mismo aparato de la técnica, por lo que señalará que “la técnica es en cada caso un proyecto histórico social; en él se proyecta lo que una sociedad y los intereses en ella dominantes tienen el propósito de hacer con los hombres y con las cosas” (Habermas, 1986, p.55) y sirve como fundamento para legitimar el orden de dichas cosas, en particular unas determinadas relaciones de producción las que se presentan como la forma de organización técnicamente adecuadas.

En esta misma línea, Lefebvre (1972), en su análisis del urbanismo como técnica de la producción del espacio en el capitalismo, señala que ésta implica una ideología de la coherencia que presenta las decisiones como ajenas a la arena de la política, pero que en realidad funciona con reglas que emergen en ese terreno y se vinculan estrechamente con la producción capitalista del espacio. En este marco, la actividad de habitar, que debiera conformar los espacios donde nos desenvolvemos



entregándole a éstos la cualidad de emergentes a partir de las prácticas de los sujetos en sus vidas cotidianas (Imilan, Jirón e Iturra, 2015), se supedita a la estructuración que realizan “los expertos” que organizan y programan el territorio bajo el halo de un discurso técnico.

A pesar del reconocimiento de la vinculación entre técnica e interés en los estudios en torno al diseño de políticas públicas en general y de que parece evidente que, como indica Camou (1997), “toda cuestión “técnica” importante conlleva - constitutivamente unida a ella-cuestiones de política; y parejamente, cualquier cuestión “política” relevante -o donde converjan intereses de alguna entidad-implica la resolución de importantes cuestiones “técnicas”” (p.11), la bajada de los intereses de actores como empresarios, organismos internacionales u otros implicados en la generación de ajustes o mantención de una forma de acumulación a la decisiones de políticas públicas no es lineal. Tal como señala Camou (1997), el asunto es más complejo existiendo una mediación de “circuitos de expertice” que aportan a la constitución de esos mismos intereses, al tiempo que influyen en las políticas estatales y en los propios agentes económicos “disciplinándolos” a partir de modelos, patrones de análisis y teorías económicas (con mayor o menor vinculación a las Ciencias Sociales, según el momento histórico que se observe)

Los circuitos de expertice implican entramados institucionales que trascienden al propio Estado, pero se vinculan a este en mayor o menor medida, según el periodo observado, ya sea a través del financiamiento, la prestación de servicios, la articulación de sus agendas de investigación para influirlo, las recomendaciones directas. Más allá de las diferencias históricas, “la incorporación de especialistas y técnicos al seno de la burocracia estatal constituye una tendencia de largo plazo” (Camou, 1997) que, en particular desde la post guerra, han complejizado y diferenciado las estructuras burocráticas, lo que ha contribuido a los procesos de diversificación y sofisticación de herramientas que permiten “los diagnósticos” de las realidades que se quieren modificar, en una tendencia creciente a establecer procedimientos estandarizados para incorporar “las necesidades” de las personas a la dinámica estatal (Jirón & Rivas, 2020) .

La sofisticación y estandarización de una serie de prácticas que aparecen como rutinarias en la implementación de políticas públicas de carácter social contribuyen a lo que Escobar (2007), basándose en los planteamientos sobre la etnografía institucional desarrollados fundamentalmente por Dorothy Smith, denomina como la “producción institucional de la realidad”, aludiendo con ello a la estructuración no sólo de la distribución material de ciertas cuestiones consideradas como fundamentales en un momento dado, sino también “las condiciones en las cuáles la gente piensa y vive” (Escobar, 2007, p. 185).

Implica la configuración de los fenómenos a “intervenir” por el Estado como una forma de organizar el mundo a partir de una serie de discursos profesionales que buscan coordinar e interpretar distintos tipos de relaciones sociales desde la creación de un conjunto de categorías en las cuáles son encasilladas las personas que buscan beneficiar, por ejemplo, las categorías de allegado, poblador, hacinado, vulnerable, entre otras.

La operatoria de esta producción institucional de la realidad se basa en “formas textuales y documentales como medio de representar y preservar una realidad dada” (Escobar, 2007, p.186), las cuales aparecen como desconectadas del contexto histórico de la realidad que intentan representar.

Para Escobar (2007), las prácticas documentales de las instituciones, en especial las de la burocracia estatal como parte de las políticas de interpretación de necesidades, pueden ser definidas como las

“descripciones por escrito de programas, informes e investigaciones, actas de las reuniones de trabajo, trabajos académicos, etcétera- que surgen incesantemente como parte de un proceso autorreferencial, hasta el punto en que no se elaboran para ilustrar un problema determinado, sino para garantizar su inserción en el flujo continuo de textos organizacionales” (Escobar, 2007, p.193).

Estas prácticas tienen la capacidad de abstraer la particularidad como clave para la estandarización de las experiencias concretas y situadas, ubicándose por fuera de estas, desde el complejo institucional estatal, dotándolo de la capacidad de operar

de manera “translocal”, es decir, desde múltiples locaciones y con independencia de las especificidades de la vida cotidiana de las personas y los territorios donde ésta transcurre (Jirón, Orellana, Imilan, 2018). En este marco, distintas formas de sistematización y registro que devienen en conocimiento e indicadores estadísticos, como lo son los cuestionarios, los formularios de inscripción para beneficios públicos, los censos, y las encuestas que son parte de estudios de diagnósticos, podrían ser entendidas como herramientas de las prácticas documentales cuya observación permite entender la categorización que hacen de la población y la forma en que contribuyen a la “producción” de los problemas.

Siguiendo con el argumento de Escobar (2007),

Las categorías determinan el acceso a los recursos, de modo tal que la gente tiene que ajustarse a la categorización para tener en sus relaciones éxito con la institución. Un mecanismo clave que opera aquí es que toda la realidad de una persona queda reducida a un único rasgo o característica (...). En otras palabras, la persona se convierte en “un caso” (p. 190)

Desde esta perspectiva, el caso es el reflejo de la forma en que la institución “lo construye” y moldea a partir de sus prácticas de medición y generación de información. Estas construcciones definen ciertos parámetros en las maneras de “ser” y también de “hacer”, por tanto, inducen determinadas conductas revelando, más que características específicas de las personas catalogadas, las relaciones de poder que hay detrás. Este proceso de categorización de la población generalmente se concentra en un aspecto relacionado con las patologías o las carencias que pueden ser aisladas a partir de un componente tecnológico que fragmenta la experiencia y construyen lo que Escobar (2007) denominará como toda una “política de interpretación de las necesidades mediatizadas por los discursos de expertos” (p. 190), quienes terminan siendo los intermediarios entre el Estado y las comunidades, representando los intereses de las clases que ostentan el poder y lideran la conducción del gobierno, tanto institucionalmente como a partir de las presiones que ejercen desde los grupos de interés.

Desde esta perspectiva, los métodos, como señalará Savage (2013), adquieren una vida social, derivando incluso en una política de los métodos, lo cual los vuelve objeto de un análisis político histórico, por cuanto organizan las relaciones sociales a través de su inclusión en un aparato gubernamental que rutinariamente alimenta procesos de tomas de decisión políticas públicas y privadas. Qué los métodos adquieran vida, no implica una independencia de las poderosas agencias estratégicas que los sustentan, diseñan y acompañan, sino que reconoce su capacidad de productiva y modeladora de la realidad.

En este marco, la “producción de necesidades” se relaciona con el modo en que las operaciones de conocimiento implicadas en las prácticas institucionales estatales contribuyen a generar y “formalizar relaciones sociales, divisiones del trabajo y formas culturales” (Escobar, 2007, p. 182), en el marco de una producción de imaginarios relativos a las carencias, las clasificaciones de la población y las formas adecuadas de satisfacerlas, estrechamente articulados con las condiciones socioeconómicas y políticas del momento. En este sentido, “la producción”, refiere a la forma en que las operaciones moldean aquello que quieren conocer, por tanto, como señalará Ramos (2016), son de tipo cognitivo y performativo, lo que quiere decir que

las construcciones consideradas incluyen componentes tanto semióticos como prácticos y materiales. En algunas versiones del estudio sobre el proceso de construcción social, tal construcción es entendida fundamentalmente en términos socioculturales, como un proceso de cambio en las interpretaciones de la realidad, es decir, como la elaboración de nuevas configuraciones de sentido. (...). No obstante, la realidad constituida involucra prácticas y elementos materiales de fundamental relevancia. Sentido práctica y materialidad operan en conjunto (p. 35).

La “performatividad”, como noción que engloba el rol productor de realidad que tiene la generación de conocimiento, se encuentra enfatizada en la obra de Latour (2008) y en los autores vinculados a la Teoría del Actor Red, así como en el campo de Estudios de la Ciencia y la Tecnología. Desde estos enfoques, los procedimientos

técnicos y científicos son importantes modeladores de la realidad en la sociedad moderna, no sólo en lo discursivo, sino que también en lo material, en la medida que ambas dimensiones están articuladas.

Esta visión se extiende a los efectos de la política pública en general y la relevancia que adquieren las materialidades, los “satisfactores”, los instrumentos de medición, y los actores no humanos en general en la constitución de los problemas y, particularmente, en los individuos que supuestamente las padecen. Destaca la perspectiva que las entiende como ensamblajes, es decir, como “conjuntos de prácticas y artefactos que busquen transformar la realidad en función de algún modo de ordenamiento preestablecido” (Law, 1994, en Ureta, 2007, p. 35) que implica ciertas relaciones particulares entre elementos heterogéneos como máquinas, procedimientos, formas de registrar y conocer, así como también supuestos sobre cualidades de aquello que se quiere transformar, afectos y deseos , “lo que es y lo que puede ser” (Wise, 2005, en Ureta, 2007, p.77). Este enfoque permite destacar la relevancia que tienen en las políticas públicas no sólo los procesos y los actores involucrados, sino que las diversas materialidades e instrumentos que participan de ella volviéndose agentes “con capacidad de combinar y transformar recursos” (Bernasconi, 2015, p. 212) en tanto son parte de una red de relaciones que convergen en la “realidad” que la política busca transformar, en las personas que la política social pretende abordar, construyendo, en esa convergencia de prácticas, a los individuos y sus problemas o, si tomamos el vocabulario de la Teoría del Actor Red “enactándolos”, haciéndolos existir (Bernasconi, 2015), convergiendo en ellos, dotando de recursos, restringiendo o facilitando su acción, al tiempo que ésta, a su vez las transforma. Ello implica que desde la perspectiva de las políticas como ensamblajes éstas son a la vez constructoras y destructoras proponen formas de ordenamiento en tanto destruyen un orden que las precede.

Desde este enfoque, los números públicos y la estadística también son performativas por cuanto modelan la realidad que están orientadas a medir (Daniel, 2013), conteniendo un modelo conceptual que se inscribe en estructuras políticas, describen y también prescriben, contribuyendo a las clasificaciones con las cuales

la gente se piensa y se describe a si misma, por tanto, siendo parte de la configuración de las identidades como sujetos pobres, carenciados, allegados, potencial beneficiario.

Considerando lo planteado hasta acá, la producción de problemas públicos, en particular la producción del problema habitacional y la forma de entender las necesidades, implica un componente práctico que remite a las operaciones que permiten generar las clasificaciones de la población a partir de una serie de procedimientos metodológicos, que son el foco de esta investigación, y donde el conocimiento experto, en particular el derivado de la Economía y Ciencias Sociales, tienen una participación importante. Por otro lado, implica un componente material, pues de las clasificaciones deriva una asignación real de recursos, de acceso a ciertos beneficios y, en el caso del problema de estudio de esta investigación, de acceso a una vivienda, en una determinada ubicación, en medio de un contexto urbano específico y con características que influyen de manera determinante en la forma de habitar, el uso de los espacios y la posibilidad de albergar determinadas estructuras familiares y no otras. Asimismo, implica una dimensión semiótica discursiva que encierra los significados asociados a los satisfactores de las necesidades: la casa, y las identidades que se asocian a las categorías que resultan de la aplicación de los métodos, y significaciones en torno a la misma necesidad y lo que implica estar dentro de un grupo “carenciado”.

De este modo, la definición de las necesidades habitacionales realizadas por las entidades gubernamentales implica la articulación de una serie de procesos con implicancias discursivas, materiales e, incluso, corporales y, por tanto, situada en determinados contextos sociopolíticos donde confluyen intereses específicos y una particular relación entre Estado y capitalismo.

Así, tanto como los objetos de la política habitacional: la casa, el instrumento que designa como carente de una o habitante de otra, prefiguran a los individuos y sus acciones, y la forma de relacionarse con el Estado. Los individuos, en tanto, con sus acciones, crean, desechan y cambian los objetos de la política; sortean, evaden, presionan o “actúan” para los instrumentos de la política.

#### **4. Capítulo Cuarto: La cuestión habitacional: configuración de un campo de acción gubernamental**

El capítulo muestra cómo, en las primeras décadas del siglo XX, junto con la aparición de la Cuestión Social, se comienzan a tematizar las necesidades de vivienda como un problema público relevante para la higiene urbana, la salud de la población y la contención de conflictos sociales, configurándose un campo de acción gubernamental en torno a la habitación popular. Del mismo modo, se presenta cómo la configuración incipiente de un problema que es comprendido como parte del que hacer estatal pone de manifiesto la necesidad de un campo de saber específico, que otorgue conocimientos detallados sobre el nuevo dominio de gobierno y, en particular, que sea capaz de delimitarlo cuantitativamente.

Para ello, se enmarca la configuración del campo gubernamental de la habitación en los elementos históricos que explican el surgimiento de la cuestión social y la trayectoria de la respuesta estatal de las primeras dos décadas del siglo XX como el primer paso hacia la integración de “lo social” como ámbito de preocupación del Estado en el marco de una concepción higienista a la cuál, paulatinamente, se suma un discurso que empieza a entender la mejora de las condiciones residenciales como mecanismo de contención social.

Asimismo, se presentan las transformaciones del Estado del periodo y la emergencia del discurso tecnocrático para su administración y el diseño de políticas urbanas, fuertemente marcadas por la emergente disciplina del urbanismo y la profesionalización de la estadística y los Censos de Población, las que se constituyen en fuerzas que impulsan la cuantificación de los problemas de vivienda y su comprensión científica para el diseño de soluciones contribuyendo a instalar la cuestión habitacional como un tema público, así como la necesidad de contar con mediciones, construyendo un discurso que “traduce” lo que es interpretado como malas condiciones de vida en características del parque habitacional centradas en la cuestión sanitaria, fundamentalmente la falta de alcantarillado, las malas condiciones de ventilación y la indiferenciación funcional de espacios dentro de las

residencias, sin que aún se instale la “traducción” lineal en el discurso público de vivienda inadecuadas a nuevas por construir.

Finalmente, se presenta el surgimiento de La Caja de Habitación Popular (1936), primera institución nacional centralizada preocupada de la cuestión habitacional, y su contribución a la configuración del problema habitacional la cuál, al inaugurar la disposición de estándares reglamentados que contienen las definiciones de lo que se considera como aceptable y problemático en el momento, estandariza “la mirada” sobre el parque habitacional, es decir, la manera que tiene el Estado para aproximarse al conocimiento de éste, sus características y condiciones, operativizando el discurso higienista, presente desde las primeras iniciativas estatales tendientes a abordar la cuestión habitacional, y vehiculizando un discurso “familiarista” tomando como base la familia nuclear obrera necesaria para el momento del capitalismo que se vivía así como para la contención de la conflictividad social que implicó la configuración de la cuestión social.

#### **4.1 Lo social y las políticas sociales como políticas de población**

Tal como se esbozó en el capítulo anterior, la constitución de la problemática habitacional se enmarca en la emergencia del campo de “lo social”, hacia fines del siglo XIX, como ámbito donde se instrumentaliza el “gobierno” de los individuos. Su surgimiento deriva de lo que Hidalgo (2019) identifica como una de las encrucijadas fundamentales en la historia del capitalismo: la necesidad de mano de obra para sostener la primera revolución industrial<sup>30</sup> y el consecuente desplazamiento de población desde el campo a las áreas urbanas. De este modo, en la Europa del siglo XIX, la industrialización implicó un acelerado proceso de urbanización que llega a constituirse, en si mismo, en “ ‘la cuestión social’ de su tiempo, donde un componente principal es que el nuevo problema tiene base en las condiciones de “compra” de alojamiento en la ciudad por parte de los trabajadores industriales” (Fernández, 2004, p.13).

---

<sup>30</sup> Que inicia aproximadamente en 1780 (Hobswawm, 1997).



Tal como lo señalara Engels en su escrito “Contribución al problema de vivienda”, de 1873, a propósito de las condiciones de vida de la población de Manchester, Inglaterra, la cuestión de la vivienda aparece por primer vez afectando a grandes masas de población concentradas en el territorio en la medida que ésta, en el contexto urbano, se mercantiliza y concentra las precarias condiciones de vida de la población obrera. Así, la vivienda como mercancía y la emergencia de una nueva pobreza urbana se configuraron como “la cuestión social” hacia fines del siglo XIX, adquiriendo visibilidad en el debate público y, una creciente relevancia como problema socio-urbano que marcara la configuración de la problemática habitacional durante el siglo XX.

Según Castro-Gómez (2010) la cuestión social y la configuración de un campo de “lo social” implicó una transformación en las funciones del Estado generando un quiebre con la racionalidad del *laissez faire* y la comprensión de la pobreza como un problema individual.

Tal como se mostró en el Capítulo tres, siguiendo a Procacci (1991), este replanteamiento implicó la interpretación de que la expansión de la pobreza urbana estaba estrechamente relacionada con los conflictos sociales y cuestionamientos a la hegemonía vigente, cuestión que se hace cada vez más frecuente a partir de la Revolución Francesa (1789) y, tal como señala Hobsbawm (1997), momento a partir del cuál se instala entre las clases dominantes la conciencia de la amenaza constante de la revolución y la identificación de la necesidad de abordarla desde un campo gubernamental que gestione al cambio social<sup>31</sup>.

Este marco implica una gran transformación del Estado y el surgimiento de tecnologías específicas que se configuran como políticas sociales, permitiendo neutralizar a poblaciones percibidas como conflictivas facilitando el acceso a bienes y servicios que permitan la sobrevivencia al tiempo que configuran un campo cultural que construye determinadas relaciones sociales e identidades (Álvarez, 2005).

---

<sup>31</sup> Tanto Hobsbawm (1997) como Wallerstein (2011) señalan que desde las revoluciones de 1830 que abarcaron prácticamente a toda Europa, se instala definitivamente en las clases dominantes la necesidad de hacer una gestión estatal de la transformación social.

Esta decantación de la configuración de “lo social” en tecnologías de gobierno específicas dotan de especial relevancia a la cuestión habitacional a fines del siglo XIX y principios del XX por cuanto las formas de habitación popular implicaban grandes focos de epidemia e insalubridad que afectaban a la ciudad en su conjunto, por lo tanto, a la población en general con independencia de su origen de clase; y por tratarse de un ámbito privilegiado para promover retóricas morales asociadas a la vida doméstica, a la familia y al valor del espacio privado. Respecto de este segundo elemento, Hidalgo (2019) señala que ya en el contexto de la Exposición Universal de París del año 1867 se difundían los valores de la casa unifamiliar y del derecho de los trabajadores a ser dueño de una vivienda en propiedad como cuestiones que permitían sostener la paz social.

Estas especificidades, sumadas a la lucha colectiva de los trabajadores organizados, decantará, hacia fines del siglo XIX, en una tematización y posterior involucramiento paulatino del Estado en la cuestión habitacional, primero asociado a la constitución de la seguridad social y condición de trabajador (Fernández, 2001) y luego en la configuración de lo que se reconocerá como “Estado Social”, a inicios del siglo XX (Castel, 1997), modelo a seguir de muchos países de América Latina en el periodo sustitutivo de importaciones.

Esta configuración de “lo social” y el reconocimiento gubernamental paulatino de la cuestión habitacional como un problema relevante para asegurar el mantenimiento del orden social va de la mano con la creación de una institucionalidad específica. Al respecto Ballent y Liernur (2014) señalan que una de las primeras instituciones oficiales en Europa fue la Royal Commission on the Housing of the Working Classes, formada en Londres en 1884. En Francia, en tanto, en 1894 se promulgó la ley Siegfried, dedicada a financiar “casas baratas” y en 1912 se crea una oficina especializada, la Associations des Habitations à Bon Marché. De forma similar, destaca el caso de Holanda que promulgó su primer Housing Act (ley de vivienda) en 1901 formando en 1913 el Nationale Woningraad para proveer sustento profesional a la ley. Una de las tareas más relevantes de estas comisiones era la “acumulación, el ordenamiento, y la exposición pública del conocimiento ligado al

tema” (Ballent & Liernur, 2014) generando encuestas, procedimientos estandarizados para catastrar la situación habitacional, creando publicaciones y archivos que permitieran no sólo dotar de antecedentes para el abordaje del problema sino también el control del gasto público comprometido. Lo anterior da cuenta de que el reconocimiento público de la cuestión habitacional como un asunto de Estado implicó la generación de un saber específico y sistemas de gestión que toman forma en la burocratización de la cuestión habitacional a inicios del siglo XX y que, paulatinamente, lo van fijando y delimitando.

De este modo, tal como se enfatizó en el capítulo tres a partir de los planteamientos de Foucault, la configuración de un campo problemático para la acción gubernamental requiere de un campo de saber, una serie de conocimientos del dominio sobre el cuál se ejercerá el poder. Para ello los Censos han sido una herramienta que históricamente se han erigido como centrales, incluso como antecedentes para el desarrollo de la estadística moderna y como insumo básico para la configuración de números públicos, en particular del déficit habitacional.

#### **4.2 Los Censos del siglo XIX: instrumentos de consolidación de la República**

Según el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2009) (en adelante INE) el Censo puede ser definido como “un instrumento que permite clasificar las características básicas de la población de un determinado territorio” (p. 108), para lo cuál se establecen previamente una serie de categorías para empadronar que permiten tener una representación de la realidad en función de procedimientos técnicos y conocimiento especializado. Así, señala el INE, “la ciudadanía ve reflejado su rostro desde una categorización, configurada de acuerdo a lo que la institucionalidad, la técnica y el conocimiento consideran más nítido y fiel a la realidad”(p. 119). De estas definiciones se desprende una representación de los Censos como una fotografía que refleja la realidad de la manera más objetiva posible, ya que se ampara en procedimientos técnicos que permiten legitimar el conocimiento de la realidad que produce, la cuál es funcional para el diseño de

políticas públicas. Así, el censo aparece hoy como una herramienta que caracteriza a la población “tal como esta es”, permitiendo el establecimiento de dimensiones problemáticas sobre las que se debe actuar.

Previo a la consolidación de la Estadística moderna y a esta visión de los instrumentos censales como parte de los diagnósticos de los problemas sociales, los registros y los censos fueron una pieza clave en los procesos de acumulación asociados al colonialismo, no sólo por su función catastral de riquezas y mano de obra, sino por servir como dispositivos fundamentales para justificar las diferencias entre la población de las colonias y los centros imperiales (Anderson, 1993). En este sentido, las mediciones y sus categorías de observación, muy marcadas por la nomenclatura racial (Estévez, 2015), fueron (y son) centrales para la producción de una hegemonía internacional y marcarán la función discursiva de “los números” en la creación de un “tercer mundo” en el siglo XX, en particular por lo que Estefane (2004) identifica como una característica de la estadística el “clasificar y comprender a la población bajo un prisma que margina las diferencias” (p. 37), bajo criterios universales que homogenizan una realidad territorial y social diversa.

En el marco de esta línea de reflexión, asociada a los estudios Post Coloniales, Anderson (1993) afirma que

el censo, el mapa y el museo: en conjunto, moldearon profundamente el modo en que el Estado colonial imaginó sus dominios: la naturaleza de los seres humanos que gobernaba, la geografía de sus dominios y la legitimidad de su linaje (P. 229)

Así, para Anderson (1993) las estadísticas del Estado colonial tardío, como resultados y como instrumentos de recolección de información, contienen la comunidad que el Estado imagina donde lo central es la clasificación bajo el supuesto de la “serialización”: “la suposición de que el mundo está integrado por plurales duplicables” (p.227), donde todo “lo nuevo” que se descubría, era representativo de una serie.

Si en la colonia los Censos de Población sirvieron para “crear” la propia colonia y oficializar las diferencias, en la constitución de las Repúblicas, en particular en Chile,

fueron de gran utilidad para la unificación de los Estados Nacionales, tanto por el intento de generación de una homogenización social<sup>32</sup>, como por la posibilidad que ofrecen de dimensionar el territorio y la población obligando a la demarcación de límites y al establecimiento de reglas de comparación estandarizadas (Estefane, 2004).

En el Chile republicano hay registros de censos realizados a nivel nacional desde 1831 y cada aproximadamente 10 años ininterrumpidamente. Según Estefane (2004), cumplieron un papel clave en el siglo XIX por cuanto eran el fundamento legal para la organización de las elecciones, la definición del padrón electoral y los colegios electorales, por tanto, eran fundamentales para la constitución de la República.

El Censo de 1865 ya alude a procedimientos que serían catalogados de científicos y hay referencias tanto a la relevancia de la “ciencia demográfica” como a la de los referentes internacionales, los cuáles fueron revisados antes de llevarlo a cabo, en particular aquellos elementos tendientes a reforzar las posibilidades de homogenización, la obtención de tendencias y números agregados de la realidad nacional, como antesala a lo más tarde serían los indicadores sintéticos. En este marco, destacan las referencias al “Programa estadístico de las naciones”, propuesto por el belga Adolphe Quetelet, reconocido como uno de los padres de la estadística moderna y célebre por proponer la teoría del hombre medio (Desrosières, 2004), un tipo fisiológico y conductual predominante en cada nación, a partir del cuál se pueden formular “leyes sociales”, tendencias que permiten explicar el funcionamiento de la sociedad, así como “las desviaciones” y las conductas no deseadas. Las ideas de Quetelet, a partir de publicaciones y congresos internacionales, marcan la formación de las estadísticas nacionales con

---

<sup>32</sup> El Censo de 1865 sirve como un claro ejemplo de este esfuerzo homogeneizador. En el informe que presenta su operatorio y resultados, a propósito de las recomendaciones internacionales, se señala que en Chile, a diferencia de otros países, como Bélgica, por ejemplo, país referente de la época en estas materias, no es necesario registrar idioma ni religión porque sería igual para todos los habitantes del territorio. También hace referencia a Estados Unidos, donde se distinguirían razas y condición de libertad, lo cuál no sería necesario en Chile porque “felizmente (...) existe una raza única, libre e igual, lo mismo en el color de su tez” (Oficina Central de Estadísticas, 1866, p.8).

pretensión científica (Oficina Central de Estadísticas, 1866), las que permiten alejarse de las explicaciones religiosas y las basadas en el azar para, paulatinamente, reemplazarlas por la idea de que los fenómenos sociales poseen regularidades y causas que pueden desentrañarse a través del uso de las estadísticas.

En este momento “fundacional” de las estadísticas censales, más que su uso para la comprensión e intervención en la realidad social, prima su funcionalización para el “afianzamiento de la nacionalidad (...) [y la consolidación] del concepto de chileno” (INE, 2009, p. 100) y el posicionamiento estas nociones por sobre las predominantes en los espacios locales. Por esta misma razón, y los resabios de su uso colonial, a diferencia de lo que ocurre hoy, los operativos censales son vistos con desconfianza por la población, interpretándolos como levantamientos que tienen fines compulsivos, de reclutamiento militar o tributarios (Oficina General de Estadísticas de Chile, 1866), sin asociarlos a potenciales beneficios o diseños de políticas sociales como ocurre hoy.

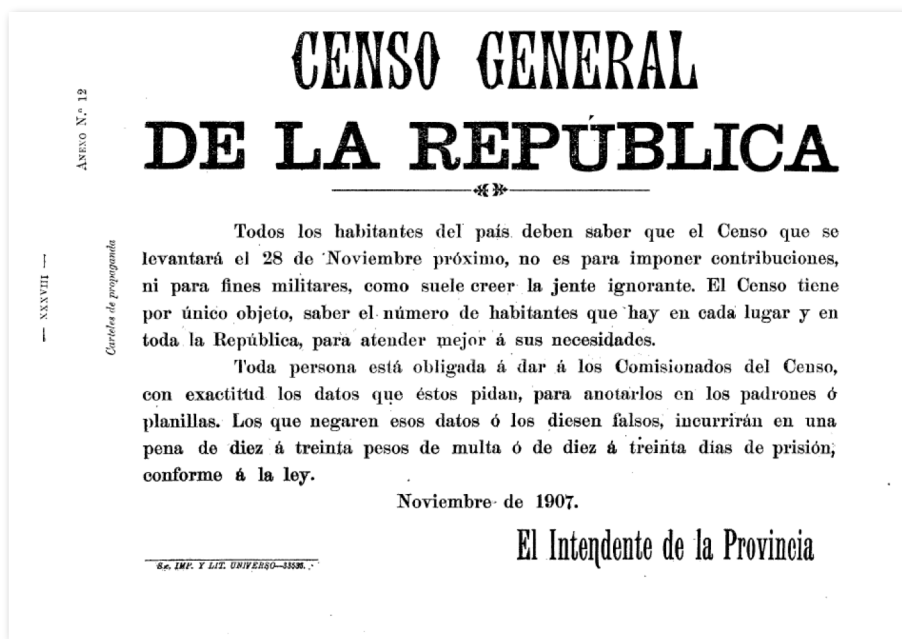
En este marco en cuanto a contenido, los Censos del siglo XIX, se concentraron el empadronamiento poblacional y las características demográficas básicas, sin poner especial atención a las condiciones de vida. La cuestión del alojamiento, aparece como el único elemento consignado en relación a este punto, enunciándose como “clase de habitación”, en 1865, sin ser definida ni tampoco procesado como parte de los resultados. Lo mismo ocurre en el Censo de 1895, con la salvedad que aparece la noción de “casa”.

El Censo de 1907 aparece como un hito ya que es el primero a cargo de estadísticos (Servicio Nacional de Estadísticas y Censo, 1956), y el inicio de un camino de tecnificación de estos procedimientos los cuáles progresivamente van integrando profesionales pagados a sus actividades y dejando de lado la inclusión de organizaciones territoriales, vecinos y habitantes de los territorios que estuvieron presentes en la organización y ejecución de los levantamientos y procesamientos locales de información. En este Censo, la cuestión del alojamiento aparece bajo el rótulo de “casas” sentando las bases para la definición operacional de vivienda en

las encuestas y Censos contemporáneos al entenderlas como “toda construcción o edificio o parte del edificio con puerta propia de salida a la vía pública” (Oficina de Estadísticas de Chile, s.f, p. 28) y que es habitada por una o más familias. Acá, la noción de casa aparece estrechamente ligada a la familia, cuestión que también marcará los sistemas de indicadores sobre la cuestión habitacional que se construyen a lo largo del siglo, entendiéndola como un grupo de personas (o bien una sola persona) que residen juntos bajo la dependencia de un mismo jefe familiar, por lo que son las relaciones económicas de subsistencia y el régimen de co-residencia que se dan en torno a ellas las que definen estos grupos que se constituirán como una unidad más para la toma de información (hasta acá las unidades serán persona, familia y casa, pero esta última sin constituir una unidad para el procesamiento del dato).

El objetivo central del empadronamiento de casas asociado al Censo de 1907 era la planificación del operativo censal y, de manera exploratoria y “secundariamente, las necesidades de higiene” (Oficina de Estadísticas de Chile, s.f, p. 28), en línea con la progresiva configuración de la “cuestión habitacional” en el país y el reconocimiento público de los problemas asociados a la habitación de las clases populares y la nueva población urbana, tal como se verá con mayor detalle en la siguiente sección. Del mismo modo, aparece por primera vez una vinculación entre la información que proveen las mediciones censales y la posibilidad de que el Estado satisfaga las necesidades de la población. Esta es una cuestión central para el futuro montaje de un sistema estadístico nacional y su relación con las políticas sociales y, en particular, las habitacionales, cuestión que es posible observar en la publicidad que se hace al levantamiento de datos, ítem al cuál, por primera vez, se dedica presupuesto con el afán de desvincular la imagen del censo con reclutamiento militar y cargas impositivas y asociarlo a la atención de necesidades de la población.

Imagen n°1: Propaganda Censo General de la República de 1907



Fuente: Oficina de Estadísticas de Chile, s.f.

Según Pinto (2010), este Censo tiene una inspiración que perdura en los siguientes de las primeras décadas del siglo XX, muy asociada a la necesidad de “disponer datos confiables para impulsar las políticas de gobierno” (p. 63) locales, cuestión que en los futuros censos quedaría en segundo lugar, en favor de los compromisos internacionales, la comparabilidad y los requerimientos de información de organismos internacionales para el impulso de políticas “de desarrollo” dirigidas al Tercer Mundo, delineadas desde fuera del país, tal como se verá en detalle más adelante (véase capítulo cinco, sección dos)

De esta manera, se observa como, hacia inicios del XX, los operativos censales no sólo se profesionalizan, sino que al menos discursivamente comienzan a vincularse con los requerimientos de información para el diseño de políticas dirigidas a la población, apareciendo las primeras menciones al tema habitacional como asociado a problemas de higiene pública, cuestión que marcará las primeras iniciativas estatales para su abordaje, así como la configuración discursiva del problema, en las primeras décadas del siglo XX.



### **4.3 La cuestión habitacional en Chile: configuración de un ámbito de preocupación estatal**

La profesionalización de los operativos censales en Chile y la emergencia de la posibilidad de que fueran funcionales para el conocimiento de las necesidades de la población se da en un contexto en que la pobreza y “los pobres”, como grupo específico, aparecen como una cuestión problemática de interés público.

Hacia fines del siglo XIX, la economía chilena se articulaba en torno a un patrón exportador basado en la producción de materias primas como el trigo y el salitre (Sepúlveda, 1998). La actividad salitrera en particular, a pesar de desarrollarse localizadamente en el norte del país, estimuló diversas actividades en las ciudades más grandes, al requerir servicios específicos, comercio, burocracia y una incipiente actividad industrial (Romero, 2006), así como el aumento del requerimiento de servicios personales, artesanado y trabajos (Espinoza, 1988). Tal como señala Rojas (2019), esta situación implicó el inicio de un proceso acelerado de urbanización y una fuerte migración campo ciudad<sup>33</sup> que alteró la morfología de las ciudades, presionando el parque habitacional disponible.

Según De Ramón (2006), la forma de satisfacer la necesidad residencial del momento se caracteriza por el arriendo como forma general, en un primer momento de sitios y pisos<sup>34</sup> donde los habitantes construían lo que podían levantando, generalmente, un rancho<sup>35</sup> y, posteriormente; de cuartos redondos, “habitaciones construidas en base a materiales compuestos por masas húmedas y putrecibles” (Hidalgo, 2019, p.25), sin luz ni ventilación, más allá de la puerta de entrada y sin subdivisiones. Hacia finales del siglo XIX predomina el conventillo el cuál corresponde a una forma de vivienda colectiva construida para fines de arriendo o bien una casona subdivida que se caracteriza por tener habitaciones separadas

---

<sup>33</sup>Al respecto, Hidalgo (2019) señala que en las dos últimas décadas del siglo XIX el crecimiento de la población en las ciudades de más de 20.000 habitantes alcanza el 3%, cifra que a nivel nacional se mantiene en un 1,5%, cuestión que se explica por la emigración desde el campo a los centros urbanos.

<sup>34</sup>Los “pisos” correspondían a la división de una propiedad rural cercana a la ciudad cuyo propietario arrendaba a familias para que construyeron ellos mismos sus habitaciones.

<sup>35</sup>El rancho correspondía a una tipología habitacional de origen rural, considerándose, en este contexto, una de mala calidad, el cuál se construía rápidamente con materiales que tuvieran a la mano, siempre dejando espacio para animales domésticos que aportaran a la economía familiar (Hidalgo, 2019).

para arrendar a diversas familias y un área específica de cocina y otra para lavado de uso común para todos los arrendatarios.

Vinculadas a la irrupción del pobre en el escenario urbano y su visibilización, a inicios del siglo XX, comienzan a aparecer distintas tecnologías de registro y estadísticas con el propósito de intentar un conocimiento “objetivo” de la miseria la que, según Rojas (2019), pasa “a constituirse por primera vez en un objeto político científico (...) dimensión que fue clave en la figuración de las condiciones de vida de los pobres como deplorables y en el desarrollo de una sensibilidad social hacia ellos” (p. 54). Al respecto, una primera aproximación de estas tecnologías, a fines del siglo XIX, tal como se adelantó en la sección anterior, lo constituyen los Censos, en específico la conformación de categorías para clasificar a las personas en función de su situación laboral, dentro de la cuál la categoría de “yagán” se interpretaría como el pobre de finales del siglo XIX, caracterizado por su movilidad residencial e inserción laboral precaria y móvil, en “potencia” parte de la clase trabajadora (Rojas, 2019). En este marco, comienzan a surgir de manera asilada y todavía poco sistemática algunos esfuerzos por realizar registros de vivienda de tipo catastral centrados en las condiciones de salubridad y llevados a cabo por instituciones de beneficencia, médicos, y también consejos y organismos consultivos articulados en torno a la figura del Estado como lo fue la Junta General de Salubridad, de 1887, el que luego derivó en Consejo Superior de Higiene Pública (Hidalgo, 2002).

En este contexto, señala Rojas (2019), “los pobres, en tanto masa, adquieren visibilidad” (p.52) y aparecen en la ciudad poniendo en la agenda sus condiciones de vida y el modo en que éstas pueden afectar a toda la población urbana. Al respecto, Romero (2007) señala que “súbitamente se tomó conciencia de las condiciones en que vivían los pobres, aquellas en las que enfermedad se incubaba: el rancho, la acequia, el agua” (en Rojas, 2019, p. 52), ya que, no demasiado lejos de los centros urbanos, “los suburbios crecieron desordenadamente (...) sin pavimento, sin transportes (...), los habitantes de estos barrios periféricos debieron

vivir en sórdidos cuartos redondos o en las pequeñas habitaciones de los modernos conventillos que proliferan en 1840” (Romero, 2006, p. 266).

A medida que la cuestión social se instala y comienza a registrarse empieza a tomar forma como un campo sobre el que es necesario actuar, abriéndose un debate sobre la insuficiencia del accionar centrado en la caridad privada, la poco sistemática beneficencia de carácter pública y la filantropía de la iglesia (Raposo, 2001a). En este marco, es posible identificar la influencia de la encíclica “Rerum Novarum” de 1891, en la cuál la Iglesia Católica toma una posición respecto de las malas condiciones de vida urbanas y la necesidad de revertirlas, lo cuál se traduce, en Chile, en el apoyo y fomento a la organización de fundaciones y entidades de asistencia social, y el emplazamiento al Estado para que asumiera los problemas de los trabajadores, difundiendo ideas que asocian las malas condiciones de vida con la propagación de doctrinas socialistas y el odio de clase que es necesario frenar (Hidalgo, 2019). Según Raposo (2001a) esta posición lleva a la conformación de una “primera oleada de social-cristianismo impulsada por laicos y eclesiásticos que desarrollan una basta labor en obras de beneficencia filantrópicas” (p.11). Por otro lado, identifica la postura de grupos medios laicos, profesionales, y agentes de la burocracia estatal que explican “la cuestión social” por desigualdades que tienen su origen en el las desigualdades resultantes de la indefensión en las que se encontraban las clases trabajadoras, para lo cuál se requería de una acción del Estado de carácter protectora. Finalmente, identifica las posturas de carácter socialista y anarquistas que dan origen a la conformación de partidos que se involucran activamente en el debate, pero siempre con foco en los trabajadores.

Más allá de las diferencias en los puntos de vista que confluyen en este debate, hay una convergencia al levantar el tema habitacional como un asunto relevante y problemático, y la asociación de esta problemática y su criticidad con las dificultades de gobernabilidad o explosión social, cuestión que durante los primeros años del siglo XX se vio intensificada producto de la crisis económica que generó fuertes y

progresivas movilizaciones en torno al problema de la subsistencia, con grados crecientes de organización y también violencia<sup>36</sup>.

En términos de contenido, los ejes de la discusión, en particular del protagonismo que empieza a tomar la cuestión habitacional, están marcados por un enfoque de carácter higienista que recalca el impacto ambiental de los alojamientos, y otro que Chamorro (1994) identificará como político ideológico aludiendo a la “capacidad de la vivienda para amortiguar o contener presiones populares, componente que cobrará importancia significativa con el correr de los años” (p. 10).

La perspectiva higienista capturó el centro de las preocupaciones en materia habitacional. El conocimiento disponible en la época ya daba cuenta de estudios realizados en diversos países europeos que evidenciaban la relación entre mala calidad de la vivienda con morbilidad y mortalidad de la población (Raposo, 2001a) así como con la dificultad de controlar diversas enfermedades que se propagaban por la ciudad, lo que hizo que la habitabilidad de la vivienda, su falta de higiene, agua potable y alcantarillados se convirtiera en un ámbito de intervención privilegiado (Farías, 2019).

Por otro lado, las malas condiciones habitacionales son interpretadas como la causa de una serie de “patologías sociales”, parte de las cuáles incluso hoy se establecen como creencias de amplia adherencia (Raposo, 2001a). Así, el alcoholismo, los hijos ilegítimos, el infanticidio y el abandono infantil, se asociaban a las condiciones de vida que eran vistas como un símbolo de salvajismo que era necesario combatir (Farías, 2019), así como la propia configuración de las familias que, hacia fines del siglo XIX y hasta la década de 1930 aproximadamente, se caracterizaban por estar conformadas por mujeres solas en las ciudades a cargos de sus hijos, trabajando como sirvientas, lavanderas u otros oficios menores que les permitían solventar a sus familias con independencia de los hombres, los cuáles tenían una alta movilidad laboral y residencial, cuestión que se acarrea desde sus orígenes rurales como

---

<sup>36</sup> Sobre este punto, Hidalgo (2019) recalca que el movimiento sindical se hizo cada vez más presente en contingencia nacional, impulsando una gran cantidad de huelgas y manifestaciones, muchas impulsadas por los partidos políticos de izquierda. Como ejemplo, destaca que en el periodo que va de 1902 a 1908 se realizaron en Chile alrededor de 200 huelgas.

producto de la descomposición del campesinado independiente y la crisis del trigo de 1870<sup>37</sup> (Valdés, 2004).

Así, “la casa” comienza a invocarse en el debate como un dispositivo ordenador no sólo del espacio, sino también de la configuración familiar y de la moralidad, así como de la posibilidad de conformar mano de obra urbana salarial sedentaria y dispuesta para el trabajo. En este sentido, como trasfondo de la discusión, es posible identificar la cuestión de la habitación como parte de las estrategias fundamentales para la conformación de una sociedad salarial, de modo que la conformación original de la problemática entronca la cuestión de la higiene urbana, los conflictos sociales y la configuración de un incipiente proletariado urbano. Cabe destacar que lo central son las condiciones de la vivienda y no “la tenencia en propiedad” ni el acceso gratuito o subsidiado, ya que el arriendo aparece como la forma más plausible para satisfacer la necesidad de alojamiento.

#### **4.4 Las primeras políticas públicas en materia de vivienda**

En este contexto, en febrero de 1906, es promulgada la Ley n° 1838 conocida como Ley de Habitaciones Obreras que crea el Consejo Superior de Habitación Obrera y los Consejos Departamentales con facultades de construcción directa para ofertar casas en arriendo, sanitización y demolición del parque existente que fuera calificado como de mala calidad, así como para la generación de estándares de construcción que permitieran garantizar ciertas condiciones mínimas de higiene<sup>38</sup>. Esta normativa, calificada por Farías (2019) como la primera ley social de Chile, es parte de lo que Raposo (2001a) reconoce como una política reactiva de la República oligárquica inaugurando la acción estatal en esta materia como respuesta a las presiones sociales y al temor de la clase dirigente, tal como señala Chaparro (1994)

---

<sup>37</sup> Al respecto, Valdés (2004) señala que desde la formación de la República, se intensifica la presencia de la estructura familiar colonial caracterizada por una distancia respecto del modelo convencional de familia centrado en el vínculo de un núcleo unido por el matrimonio, manteniéndose formas de unión no convencionales.

<sup>38</sup> Según Hidalgo (2002), la Ley de Habitaciones Obreras fue pionera en el contexto Latinoamericano y relativamente contemporánea a legislaciones de carácter similar dictadas en Europa como, por ejemplo, La ley de Casas Baratas española (de 1911).

un restringido círculo dentro del partido conservador promovió iniciativas legislativas de tipo social para ser propuestas en el congreso, las cuales encontrarían respuesta estatal el año 1906 con la dictación de la Ley n° 1838 de habitaciones populares, la ley de la silla y del descanso dominical (p. 5).

La discusión previa del proyecto de Ley incluyó la disyuntiva respecto del rol que le compete a la acción pública y a la privada en la materia, inclinándose por un papel estatal centrado, principalmente, en lo indicativo, aunque estuviera facultado para construir, de modo que la Ley está marcada por la tendencia a “fortalecer el papel de los empresarios en la construcción de residencias para obreros “ (Hidalgo, 2019, p. 59), fijando las condiciones para que eso ocurriera y fomentando la formación de sociedades encargadas de construir.

Para ello, son los Consejos de Habitación, en tanto órgano consultivo, los que clasifican las viviendas como insalubres o inhabitable en base a una serie de características que operativizan, por primera vez, conceptos asociados a una habitabilidad mínima que permiten estandarizar la mirada sobre el parque habitacional en mediciones específicas y levantamientos de datos que sirven como diagnóstico. En efecto, según Hidalgo (2002), uno de los objetivos centrales del Consejo Superior de Habitaciones Obreras con sede en Santiago, fue la realización de un catastro asociado a una encuesta. De este modo, con la creación del Consejo se comenzará a instalar progresivamente la necesidad de contar con información específica que oriente la toma de decisiones como una cuestión central en la delimitación del problema y su solución.

Las mediciones estaban orientadas a las casas dispuestas para el arrendamiento y operativizaban los preceptos higiénicos que estipulaba la ley:

Serían declaradas como insalubres o inhabitables las casas (...) cuyas habitaciones no reúnan las condiciones que exija la vida bajo el punto de vista de distribución de las piezas, su nivel con relación a los patios y calles, el cubo de aire, la luz, la ventilación y demás preceptos de higiene (Ley n° 1838, de habitaciones para obreros, 1906; en Hidalgo, 2019).

Del mismo modo, una vivienda puede ser calificada como inhabitable por la presencia de una infección permanente en ella. Las viviendas higiénicas, en tanto, corresponderían a aquellas que cumplan con una altura deseable (tres metros), que tengan piso y cielo debidamente cubiertos, con acequias cerradas y declives en su interior que impidan que las aguas se estanquen, sin focos de infección permanente, y materiales de construcción que sean higiénicos y firmes y; finalmente, que dispongan de una habitación para exclusiva cocinar para cada familia (Reglamento Ley nº 1838, de habitaciones para obreros, 1906; en Hidalgo, 2019) .

Para la realización de estas actividades el consejo superior contaba con personal que era considerado como poco calificado para los requerimientos, además de insuficiente (Hidalgo, 2002), de ello se desprende que el catastro y sus categorías de observación no estaban lo suficientemente estandarizadas en categorías que permitieran una aplicación no especializada, por lo que, probablemente, era un registro basado en la observación que se asemejaba más a una inspección técnica que un proceso de levantamiento de información cuantitativa que pudiera procesarse con técnicas estadísticas.

Independiente de sus características, estos catastros derivaron en una gran actividad de los Consejos centrada, fundamentalmente en la demolición de conventillos por sobre las iniciativas de construcción (Hidalgo, 2019, Chamorro, 1994).

Siguiendo a Hidalgo (2019), durante el periodo de vigencia de la ley (1906 a 1924), los Consejos de Habitaciones Obreras impulsaron principalmente su labor higiénica, demoliendo una cantidad considerable de conventillos sin reponer las unidades necesarias para alojar a sus habitantes lo que redundó en un alza considerable de los precios de los arriendos e importantes conflictos sociales en relación a ello. Esta situación, se ve exacerbada por las consecuencias que empieza a tener la baja del precio del salitre producto de la aparición del salitre sintético, luego de la Primera Guerra Mundial, cuestión que influyo en el alza de precios en general (Hidalgo, 2019). Por otro lado, las viviendas que se lograron construir amparadas en la Ley de Habitaciones Obreras tuvieron costos altos como para ser arrendadas o

adquiridas por los habitantes de los antiguos conventillos a quienes se supone se quería favorecer con las medidas de saneamiento, quienes continuaron viviendo en muy malas condiciones.

Además, la crisis del salitre implicó el cierre de muchas oficinas salitreras lo que significó una gran migración desde el norte de país hacia Valparaíso y Santiago, aumentando la presión sobre las ciudades y los conflictos y demandas sociales, obligando al Estado y la clase política a adquirir un mayor protagonismo. Al respecto, destaca un discurso asociado al programa presidencial de Alessandri donde se establece la necesidad de actuación del Estado y el carácter que debe tener la habitación que éste provea vinculado no sólo a la cuestión sanitaria, sino al fomento de la familia

Nadie puede desconocer la eficacia del proletariado como factor económico irremplazable y el Estado debe tener todos los elementos necesarios para defenderlo física, moral e intelectualmente. Debe exigirse para él habitaciones higiénicas, cómodas y baratas que resguarden su salud y que tengan el atractivo necesario para alejarlo de la taberna y para generar en su espíritu los sentimientos de hogar y familia. (Alessandri, 1920, en Hidalgo 2019)

En este contexto, hacia 1925 la cuestión habitacional aparecía como una de las más importantes del país impulsada por una de las movilizaciones de arrendatarios de cítés y conventillos más grandes de la década y su organización en “Ligas”, lo que dio paso a regulaciones en los precios de los arriendos, cuestión que afectó lo lucrativo que era el negocio de los rentitas<sup>39</sup> (Chaparro, 1994) y dio continuidad a la labor higienizadora de los Consejos Superiores de Habitaciones Obreras pero a través de otras instituciones. En este marco, los empresarios inmobiliarios abandonaron la construcción para el arriendo a clases populares, centrándose en

---

<sup>39</sup> Ley 261 del 19 de febrero de 1925, también conocida como Ley de Vivienda (Hidalgo 2019). Posteriormente se dicta el Decreto Ley N°308 de Habitaciones Baratas. Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, 9 de marzo de 1925.



“transacciones de suelo para satisfacer a los grupos sociales en ascenso” (Hidalgo, 2002, p. 99) lo que aumentó la falta de viviendas asequibles para las clases populares.

Para enfrentar este contexto, Hidalgo (2002) señala que se dicta el Decreto Ley N°308, de Habitaciones Baratas, de 1925 (Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, 9 de marzo de 1925) que creaba el Consejo Superior de Habitaciones Baratas que tenía, entre otras funciones instar y dar seguridad para que capitales privados se involucraran en la edificación de habitaciones de bajo costo “La ley protege la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros bajo la garantía del Estado para el interés y la amortización” (Hidalgo, 2002, p. 100). En este marco, la noción de “habitación obrera” da paso al de “habitación barata”, marcando el énfasis en la necesidad de un precio accesible para las clases populares y fijando un monto específico para su comprensión, como una forma de asegurar que el fomento a la construcción que el Estado dará esté destinado a parte de los grupos que estaban sufriendo el problema habitacional.

A pesar de la fijación de un precio, la Ley no fomentó la edificación de soluciones habitacionales que llegaran a la población de recursos más escasos centrándose, principalmente, en los trabajadores asalariados, formalmente vinculados al mercado laboral, marcando lo que Farías (2019) denomina como criterios laboristas que se instalan como una de las características de las prestaciones de las políticas públicas durante buena parte del siglo XX . Tal como lo señala Hidalgo (2019),

seguirán postergados de una vivienda higiénica numerosas personas que vivían en los conventillos y en los ranchos. Las cooperativas y sus poblaciones estuvieron destinadas a la clase media o media baja, por lo que la población que estaba por debajo de esos grupos no contaba con los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones económicas que ese tipo de instituciones imponía a sus afiliados (p.138)

A partir de la trayectoria de la respuesta estatal a las dificultades de alojamiento de las primeras dos décadas del siglo XX revisadas hasta acá, es posible afirmar, siguiendo a Valdés (2004), que las llamadas “leyes sociales” entre las que se

encuentran las que regulaban la cuestión habitacional, constituyeron el primer paso hacia la integración de “lo social” como ámbito de preocupación del Estado y con ello, de la delimitación y “producción” de sus principales problemáticas. En la delimitación de la cuestión habitacional y, en particular, de sus funciones socioculturales, se mantiene la concepción higienista, pero adquiere cada vez más fuerza su concepción como mecanismo de contención social (Chaparro, 1994).

Lo anterior, se evidencia incluso en la Constitución de 1925 la cual indica como deber del Estado la preocupación por la higiene y la salud pública. Del mismo modo, indica Raposo (2001a), se señala que se debe garantizar a cada ciudadano “la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo bienestar, adecuado a la satisfacción de las necesidades personales y a las familias” (p.14).

#### **4.5 Configuración del Estado moderno: el rol de las estadísticas y el urbanismo en la emergencia del discurso tecnocrático**

A partir de la década de 1930, la cuestión habitacional sedimenta en una problemática no sólo visible sino que abordable a partir de instituciones de alcance nacional, fuertemente influidas por las transformaciones del capitalismo y la forma que asume el Estado, la cuál está muy determinada por el declive del patrón económico exportador, consolidado a partir de la década de 1920 (Moulian, 1997; Garretón, 2014), y tiene como contexto internacional el impacto de la Primera Guerra Mundial y la crisis del capitalismo de los años 1930. Este escenario, marcado por la carencia de importaciones y el alza de precios, fue propicio para que se impulsara, en forma sostenida “una transformación de la estructura productiva chilena orientada a lograr la sustitución de importaciones y cubrir parcialmente la demanda interna” (Ruiz y Boccoardo, 2014, p.15). Asimismo, paulatinamente comienza a instalarse un tipo de gobierno anclado en una matriz sociopolítica de carácter estatal-nacional-popular (Garretón, 2014; Moulian 1997) caracterizada por la preeminencia de un principio de crecimiento e integración social impulsado desde el Estado y un vínculo de “compromiso” en su figura, que daría cuenta de una base

de convergencia de intereses económicos entre fracciones sociales diferentes, dada la orientación nacional de la producción, utilizando este elemento como estrategia de integración e incorporación de los sistemas populares al sistema de dominación desperfilando el potencial conflicto clasista (Moulian 1997).

Estas transformaciones implicaron el colapso definitivo del Estado oligárquico, frente al cuál existía un gran descontento que transcendía al parlamento y la clase política en general, creándose un clima propicio para que los gobiernos que sucedieron esta crisis adoptaran el discurso de las políticas de carácter técnico o “apolíticas” (Silva, 2010).

En este marco, el Estado adquiere nuevos roles en tanto agente modernizador los cuales se articulan, según Geisse (1983), en tono al fortalecimiento del aparato público y una preponderancia de los técnicos en su conducción el fomento; una creciente preocupación por los problemas de carácter social; y la nacionalización de la economía (en Hidalgo, 2019).

Respecto de las transformaciones en el aparato estatal, es posible señalar que inician de manera más sistemática con la reforma administrativa de 1927, bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, marcando un hito del tránsito del aparato público a un tipo de organización moderna, con un poder ejecutivo más fuerte y un crecimiento de la burocracia estatal, ampliando las incipientes labores de promoción y protección social (Cáceres, 2006). Sus tareas prioritarias tenían que ver con la creación de instituciones de crédito que permitieran activar la economía así como el fomento a las obras públicas y la urbanización, elemento que marcará la configuración que adquiere la problemática habitacional bajo las herramientas de observación y conocimiento que empieza a delinear el Estado.

En este marco, paulatinamente comienzan a cobrar relevancia los discursos técnicos que apelan al conocimiento científico y la necesidad de generar registros y levantamientos de datos específicos como parte fundamental de los diagnósticos. Las elites profesionales asociadas a la elite política y económicas comenzaron a integrarse de a poco no sólo en los debates, sino que también en los aparatos institucionales estatales involucrándose en el diseño de iniciativas asistenciales y

también de control social, “con total ausencia de protagonismo de los grupos a quienes se dirigió la protección” (Farías, 2019, p.46). Al mismo tiempo, logran emplazar al Estado para superar la filantropía y la apropiación de “lo social” que se había hecho desde el mundo privado.

Según Silva (2010), lo anterior se relaciona con los esfuerzos por establecer un Estado de carácter “administrativo”, lo que facilitó la profundización de discursos científicos en desmedro de los discursos políticos. Para el mismo autor, al sentimiento antipolítico<sup>40</sup> predominante, se sumaba el propósito del gobierno de “eliminar del aparato estatal la burocracia tradicional, remanente no deseado del régimen oligárquico, y reemplazarla por una nueva generación” (2019, p. 73), lo que se tradujo en contingentes importantes de nuevos funcionarios profesionales provenientes de las clases medias. Su integración al aparato público tiene como uno de los propósitos el que se convirtieran en mediadores, a partir de su experticia técnica, en el marco de un sistema político tensionando y un Estado “habitado” por distintas facciones sociales. Al respecto, Ibáñez Santa María señala que “para reemplazar a los ‘políticos’ se recurre a los ‘técnicos’, en quienes -mediante la planificación y la ejecución técnica de las labores correspondientes- se confía para solucionar eficazmente los problemas fundamentales que se vinculan a la estabilidad y la concordia nacional (1984, p.99, en Silva, p.73).

En este marco, Silva (2010) agrega que fue la percepción ciudadana del fracaso de la clase política la que dispuso el escenario para que emergiera la tecnocracia en el diseño y discusión de políticas sociales y en todo el aparato estatal. Ello implicó que diversas instituciones fueran adquiriendo cierta autonomía relativa entregando al cuerpo profesional y directivo un margen amplio de maniobra y toma de decisiones. En este contexto, hay cierto tipo de profesiones que tuvieron preponderancia por sobre otras, destacando el caso de los ingenieros civiles por su capacidad en el

---

<sup>40</sup> La victoria electoral de Alessandri (presidente de Chile de 1920 a 1925), en 1920, había creado muchas expectativas entre la clase media y los sectores populares las que, parcialmente, habían logrado calmar la conflictividad social, no obstante, la configuración oligárquica de la estructura política, bloqueaba permanentemente las iniciativas gubernamentales y, el mismo Alessandri, no otorgó señales de querer hacer un quiebre en la costumbre de hacer “tratos” con la oposición

diseño de planes y el “apoliticismo” que primaba en su formación universitaria<sup>41</sup>. Además, a principios de siglo, los ingenieros ya se encontraban organizados constituyendo un grupo de presión arraigado que abogaba por la independencia económica del país y el desarrollo de importantes obras públicas que comienzan a asociarse a desarrollo y progreso, cuestión que se ve potenciada por la aparición y posterior consolidación de la disciplina del urbanismo, en la década de 1920 (Cáceres 2006) .

Estos cambios en la configuración de la burocracia coinciden con un fuerte impulso estatal al desarrollo industrial que, en términos generales, marcará el periodo entre 1930 y 1970 con la creación de una serie de instituciones de fomento. Este impulso redundó en que las ciudades se volvieran atractivas para la población rural bajo la promesa de mejores trabajos y condiciones de vida, convirtiéndose en polos migratorios que ejercían presión sobre la infraestructura urbana y el parque habitacional incapaz de albergarlos en condiciones adecuadas. De este modo, el proceso de industrialización implicó una redefinición demográfica de las ciudades con profundas consecuencias morfológicas y sociales que fueron volviendo cada vez más crítica la cuestión del alojamiento de los nuevos habitantes urbanos.

Lo anterior se ve reflejado en el Censo de 1930, cuyos resultados oficiales comenzaron a visualizar la “problemática de la población” en el sentido Foucaultiano del término, tal como se revisó en el capítulo tres, poniendo énfasis en el análisis de tendencias demográficas relevantes para la identificación de problemas sociales que el Estado debía abordar o conducir. En este marco, en el análisis realizado por la Dirección General de Estadísticas (1931), se constata una baja mortalidad y alta natalidad, avizorando “la explosión demográfica” que marcará la primera mitad del siglo XX. Atribuye la baja mortalidad al programa de mejoramiento de las condiciones de sanitarias del gobierno, en particular las obras de higienización

---

<sup>41</sup> Según Silva (2010), a esto se suman otras razones de carácter más coyuntural, como es la presencia en el gobierno del ingeniero Pablo Ramírez, quien ocupó importantes cargos con gran influencia en la configuración que asume el Estado, además, logró reunir “a un grupo de jóvenes tecnócratas con él a la cabeza, implementando con entusiasmo una serie de reformas que en pocos años transformaron por completo el Estado chileno.

asociadas al agua potable, alcantarillado, pavimentación y vivienda, así como la ampliación de los servicios de Asistencia Social, lo cuál ha mejorado el estándar de vida y también la cultura de lo que la Dirección General de Estadísticas identifica como “las clases populares”. Esta interpretación de la tendencia demográfica del momento es muy relevante por cuanto otorga un rol fundamental en su explicación al proceso de urbanización e higienización de la vivienda impulsado por el Estado hasta el momento, contribuyendo, desde las estadísticas nacionales, a posicionar más aún la relevancia de lo habitacional y su carácter problemático dentro de la cuestión social, como asunto de Estado

Asimismo, el Censo de 1930, a pesar de ser sólo un Censo de población, incorpora, por primera vez, una ficha que pretende levantar una serie de antecedentes relativos a la vivienda entendiendo por tal “a toda construcción definitiva o provisoria o parte independiente de una misma construcción que sirva de albergue a una o más personas que lleven una vida en común o de hogar” (Dirección General de Estadísticas, 1931, p. 32.). Esta definición entiende la vivienda por el uso otorgado, siendo la unidad doméstica que la habita la que marca sus límites.

La ficha de vivienda incluye preguntas como “su naturaleza o destino”, otorgando los ejemplos de casa habitación, cité, conventillo, rancho y categorías de vivienda colectiva; si el jefe de hogar era propietario o no de la vivienda; el material de construcción de las murallas exteriores; el número de piezas disponibles; y si cuenta con luz eléctrica, agua potable y alcantarillado. Estas preguntas son abiertas, es decir, no se ofrecieron opciones de respuestas pre definidas, por lo cuál no se presentaron resultados para caracterizar la situación habitacional, del mismo modo que en el Censo de 1940<sup>42</sup>, en el marco del cuál se justificó la ausencia del dato con el costo excesivo del procesamiento y su baja utilidad (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE, 1972), lo que muestra que aún no se

---

<sup>42</sup> No se encontraron publicaciones oficiales completas del Censo de 1940. El único documento disponible, tal como lo corrobora Pinto (2010) en su investigación especializada sobre los Censos realizados en Chile, es una publicación de la CELADE titulada “Recopilación de Cifras Publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos”. En esta publicación se indica que los resultados de este Censo no se presentaron en un compendio único, sino que se fueron liberado mensualmente, durante cinco años, en la Revista Estadística Chilena.

consolidaba de manera oficial la necesidad de antecedentes de carácter nacional para diagnosticar y abordar los problemas de vivienda lo cual, probablemente, se relacione con el hecho de que no existía una institucionalidad central para esos propósitos, dejándose en mano de órganos locales de carácter consultivo. No obstante, en 1930 se entregaron por primera vez resultados generales del número de vivienda, iniciando su consideración como unidad de información censal, cuestión que tomará mayor fuerza con el Censo de 1952.

Estas innovaciones en el Censo van de la mano con la tecnificación de distintos aspectos de su proceso, tanto por la incorporación de funcionarios especializados, reconocidos por la misma Dirección General de Estadísticas (1931) como altamente capaces y parte de la administración pública moderna; como por el conteo mecanizado utilizando por primera vez el sistema Hollertih<sup>43</sup> para la tabulación de datos. Estos cambios le otorgaron a los procesos de medición una mayor legitimidad y contribuyen a darle al Censo, según lo indica la misma Dirección General de Estadística, el carácter de “Obra Nacional” y base de toda la estadística y estudios de la administración pública.

Del mismo modo que las estadísticas comienzan a cobrar mayor relevancia como elementos de futuros diagnósticos y a vincular los cambios demográficos con la cuestión urbana y habitacional, el Urbanismo comienza a cobrar fuerza como herramienta de planificación. En efecto, desde su origen, la noción de urbanismo aparece para dar cuenta de una “disciplina de carácter científico, pero con atributos tecnocráticos (Cáceres, 2006), es decir, enfocada en la resolución de problemas de carácter práctico” (Jirón & Rivas, 2020, p.115) y, ya desde su aparición, se apegaba a la noción contemporánea propuesta por Almandoz para América Latina, quien lo entiende fundamentalmente como una

práctica ordenadora, derivada e interdisciplinaria [...], en la que se conjugan la teoría y el análisis de la ciudad y sus componentes, los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbana, en medio de procesos de gestión

---

<sup>43</sup> Corresponde a un sistema de tarjetas perforadas eléctricas aplicado a una máquina tabuladora, utilizada por primera vez en el año 1890 en Estados Unidos.

social que abarcan desde lo local hasta lo nacional; haciendo para ello uso de la ingeniería y el diseño urbano que permiten la intervención del espacio y la modificación del ambiente” (Almandoz, 2008, pp. 27-28).

Su impulso en Chile está relacionado con la llegada del vienés Karl Brunner, quien fuera contratado por el gobierno para asesorar a la Dirección General de Obras Públicas (Pavéz, 2015) y gestor de cursos de post título universitarios que permitieron formar profesionales expertos en la materia que transitaron, durante la primera mitad del siglo XX, entre la academia y la administración pública, entre la teoría, la investigación y planificación práctica (Bedrack, 1986).

Para Brunner, una de las cuestiones articuladoras de la práctica del urbanismo, como herramienta de planificación de las ciudades, es su impronta científica marcada por la necesidad de hacer un estudio de carácter catastral y muy exhaustivo de la realidad urbana antes de diseñar su intervención (Pavéz, 2015). En este marco, el conocimiento científico en general y el de tipo cuantitativo en particular, comienza a cobrar relevancia en el marco de los diagnósticos estatales, al menos en el discurso, planteando la necesidad de generar registros y catastros para conocer en detalle los contextos territoriales que se quieren intervenir con la intención de mejorar en base a lo existente.

Tal como se planteara en el Primer Congreso Panamericano de Arquitectos de 1920, se pone en evidencia la necesidad de un “análisis multidimensional dinámico y continuo como parte fundamental del proceso de intervención urbanística” (Gurovich, 1996, p. 11), y de investigar la evolución histórica de las ciudades, contemplando a su población y las actividades que realiza, lo que devela una complejización en las formas de comprender el fenómeno urbano como una cuestión multidimensional y refuerza el rol que empieza a adquirir el conocimiento sistemáticamente producido.

En este marco, los arquitectos, organizados en la Asociación de Arquitectos de Chile desde 1923, comienzan a cobrar mayor relevancia generando propuestas para los problemas urbanísticos y, particularmente, para el problema de la vivienda popular (Hidalgo, 2019), vinculando esas potenciales soluciones a lo que el afamado



arquitecto Gebhard (1936), funcionario de la Municipalidad de Santiago de Chile y fundador de la importante Revista de Arquitectura, entendiera como “al análisis frío y matemático de la realidad [pues]. Analizar es ya el primer paso a la realización del conocimiento de las cosas, faltaría únicamente formular las leyes” (en Hidalgo 2019, p.149).

De este modo, la cuantificación de los problemas de vivienda y su comprensión científica para el diseño de soluciones es impulsado desde distintos frentes que convergen no sólo en instalar la cuestión habitacional como un tema público, sino que también en la necesidad de contar con mediciones. Así, las transformaciones en la burocracia del estado y su predisposición a la tecnocracia, el Censo de 1930, la emergencia del urbanismo como disciplina y el trabajo de la Asociación de Arquitectos, constituyen presiones que desde la vereda de un incipiente discurso técnico se suman a las presiones ciudadanas por instalar la cuestión habitacional como asunto de Estado, construyendo un discurso que “traduce” lo que es interpretado como malas condiciones de vida en características del parque habitacional centradas en la cuestión sanitaria, fundamentalmente la falta de alcantarillado, las malas condiciones de ventilación y la indiferenciación funcional de espacios dentro de las residencias. Aún no se instala la “traducción” lineal en el discurso público de vivienda inadecuadas a nuevas por construir.

#### **4.6 Caja de Habitación Popular**

Como se ha revisado hasta acá, la década de 1920 se caracteriza por grandes convulsiones sociales y políticas entre las cuales aparece la cuestión habitacional como una de las reivindicaciones más relevantes (Chaparro, 1994). No obstante, con las transformaciones del Estado y el tránsito a una alianza de clase para su administración, los levantamientos populares y la agitación partidista asociada a la cuestión habitacional se desmovilizan porque el problema es incorporado como cuestión relevante en el seno de la burocracia estatal.

Las legislaciones centradas en regular el arrendamiento lograron disminuir el precio de las rentas y generar Tribunales que mediaran los conflictos entre arrendatarios y

rentitas, pero no resolvieron el problema relativo a la calidad del parque habitacional existente y sus condiciones de salubridad (Hidalgo, 2019). Por otro lado, las franquicias para reimpulsar la edificación de habitaciones baratas por medio de la Caja de Crédito Hipotecario tampoco surtieron los efectos esperados, a lo cuál se suma la creciente migración hacia las ciudades y la consecuente presión sobre las habitaciones accesibles para los nuevos habitantes urbanos (Chaparro, 1994).

Por su parte, según Hidalgo (2019), las leyes de fomento a la edificación dictadas a principio de la década de 1930, lograron comenzar a regular los contratos de venta de sitios, cuestión que se realizaba principalmente de manera informal hasta ese momento, normando los procesos de subdivisión. El resultado en términos habitacionales fue la autoconstrucción en sectores sin urbanizar, por tanto, sin acceso a saneamiento, uno de los elementos centrales para la definición del problema residencial dentro del periodo.

En síntesis, las iniciativas legales no dieron los resultados esperados en cuanto a contribuir a resolver las dificultades de acceso a lo que en el momento se consideraba como una vivienda adecuada. Se requerían otro tipo de medidas e instituciones que permitieran una edificación efectiva.

En este marco, el debate alrededor de la cuestión habitacional no fue muy diferente del que se venía dando. Ya no existían dudas sobre la necesidad de que el Estado interviniera, salvo en el sector empresarial de la Asociación de Propietarios de Chile, quienes promulgaron siempre la vía del “fomento estatal” a la resolución del problema habitacional y no su acción directa (Hidalgo, 2019). Por otra parte, el discurso que expresa la preocupación pública en torno al tema, sigue articulándose en torno al higienismo y su asociación con “patologías sociales”, tal como a principios de siglo (Raposo, 2001a), y reconoce en la cuestión habitacional unos de los problemas de mayor gravedad del país. Ejemplo de lo anterior se encuentra en las ponencias del Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo, de 1934:

La Asociación de Arquitectos ha dado a conocer en publicaciones hechas en los diarios de nuestra capital el estado sanitario de la vivienda chilena. Ello constituye uno de los problemas más graves de la vida nacional. Las

viviendas superpobladas e insalubres son una de las principales causas del pésimo estado sanitario en que se encuentra el país. (Colegio de Arquitectos, 1934, en Raposo, 2001a, p. 46)

En este contexto, la Ley 5950 del 8 de Octubre de 1936 crea la Caja de Habitación Popular (en adelante “La Caja”), “dependiente del Ministerio del trabajo, destinada al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares” (Ley n° 5950, 1936, art. 1°), primera institución con carácter de agencia técnica “orgánicamente constituida para centralizar la acción pública en materia habitacional, con la garantía del Estado” (Raposo, 2001a, p.46) lo que se ve reforzado por su carácter semipúblico, que le otorga cierta autonomía y amplias atribuciones administrativas (Valenzuela, 2007).

Su objetivo central era iniciar una institucionalidad especializada en la materia, con recursos propios que le permitieran promover la construcción de viviendas que cumplieran con los estándares de higiene propuestos por ella a través de su acción directa, otorgamiento de préstamos hipotecarios, mejorando el parque habitacional existente y generando garantías financieras e instrumentos que potencien el actuar privado.

Tal como lo consigna la Ley que la forma (Ley n° 5950, 1936), La Caja es administrada por el Consejo Superior de la Habitación, a cargo de un Presidente nombrado por el Presidente de la Republica, y compuesta por una serie de representantes de diversas entidades que tienen que ver con el financiamiento y/o que tienen intereses técnicos y/o económicos en la materia, como el Alcalde de Santiago, el Superintendente de Bancos, el Presidente de la Caja de Crédito Hipotecario, el Presidente de la Caja Nacional de Ahorros, representante de la Asociación de Arquitectos, representante de la Sociedad Nacional de Agricultura, entre otros. Además, se formaron consejos departamentales ad-honorem como representantes locales de la Caja, dentro de los cuáles destaca la presencia del médico sanitario de cada comuna, lo que refuerza el enfoque higienista configurado desde principios de siglos para delinear el problema habitacional.

Dentro de sus funciones, se encuentra el sugerir al Presidente de la República medidas específicas que convenga adoptar para solucionar lo que la Ley enuncia como “el problema de la habitación”, por lo que tendría un rol que comienza a acercarse al diseño de políticas públicas. Del mismo modo, tiene funciones ejecutoras con atribuciones para el saneamiento de viviendas, invertir fondos en la edificación de viviendas para arriendo y posterior venta conforme a un plan de edificación, otorgar subsidios a la compra para familias numerosas, fomentar los huertos familiares y la industria doméstica, otorgar préstamos a sindicatos y sociedades de socorros mutuos y a quienes cumplan con ciertos requisitos para la edificación, así como a particulares, otorgando bonificaciones a quienes destinen las viviendas al arriendo, destinando la mayor parte de su presupuesto a éste último ítem.

Por otro lado, La Caja debe fijar los estándares a partir de los cuáles una vivienda se considera como adecuada para la satisfacción de las necesidades habitacionales, por lo tanto, es la entidad que genera las definiciones de lo que será considerado como problemático, así como los criterios que requieren las edificaciones para acogerse a los beneficios que otorga la ley y catalogarse como vivienda popular.

En este marco, el adjetivo de “popular” de una vivienda estará dado fundamentalmente por un criterio económico, es decir, por un límite de precio, cuestión que luego marcará futuros satisfactores residenciales asociados a la política pública, como la actual vivienda social. Así, se entenderá por vivienda popular aquella cuyo precio no exceda de 20.000 pesos incluyendo terreno y edificación<sup>44</sup>, cuestión que después es modificada con la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcción Económica a un máximo del 30% de dos sueldos vitales y algunas características del programa constructivo (Decreto 451 Aprueba Ordenanza Especial de Urbanización y Construcción Económica, 1944).

---

<sup>44</sup> Cabe señalar que la Caja, según la Ley que la crea, puede destinar el 25% del presupuesto a la construcción y fomento de casas que excedan ese monto (Ley nº 5950, 1936).

La reformulación de la Caja, a través de la Ley 7600 del 28 de octubre de 1943, implicó nuevos elementos que se suman al estándar de la vivienda popular. Esta reformulación ocurrió bajo el Gobierno del Frente Popular cuyo lema era “pan, techo y abrigo” por lo que la cuestión habitacional cobra aún más fuerza política, siendo la solución de su dimensión problemática una de sus consignas más famosas (Hidalgo, 2019). La reestructuración responde tanto a la insuficiencia de fondos de la Caja que no le habían permitido cumplir sus metas constructivas, dotándola de nuevas fuentes de recursos, como a los problemas de carácter administrativos y trabas en los procesos asociados a la aparición de nuevas instituciones que también se involucraron en la cuestión habitacional como lo fueron la Corporación de Fomento (CORFO) y la Corporación de Reconstrucción, ambas de 1939.

Tal como señala Valenzuela (2007), la nueva estructura buscaba “refocalizar el trabajo en la promoción y construcción de viviendas económicas e higiénicas” (p. 78), al tiempo que pretendía mejorar el estándar de la vivienda y también su diseño con miras a una incipiente estandarización.

En este marco, se formula una ordenanza especial de Urbanización y Construcciones Económicas, de 1944, que introduce nuevos criterios a la vivienda cuya adjetivación cambia de “popular” a “económica” transparentando el elemento de fondo de la definición. Esta ordenanza introduce nuevos elementos a lo que se considerará como una vivienda adecuada y salubre en el momento como el metraje mínimo, que debía ir de 30 a 100 metros cuadrados, y un programa arquitectónico mínimo para la vivienda unifamiliar compuesto por una sala de estar, cocina, baño, dormitorio principal y segundo dormitorio. Aparece también un mínimo de artefactos: w.c, ducha, lavatorio, lavaplatos, todos asociados a una cantidad de personas, surgiendo de manera incipiente y poco explícita la asociación de una determinada densidad poblacional en las viviendas con estándares adecuados.

Estas nuevas características que se introducen como condición para la edificación de viviendas económicas serán parte central de la definición de “habitabilidad” y de la clasificación de las viviendas según este criterio. De este modo, la habitabilidad de la vivienda estará determinada por la calificación que haga el Consejo de las

viviendas en base a información otorgada por la Dirección General de Sanidad que clasificará las viviendas en base a las siguientes definiciones a) salubres: apegadas a la ordenanza con un margen de incumplimiento de un 20%, b) insalubres: no cumplen con las características estipuladas en la ordenanza pero que podrían hacerlo con modificaciones c) inhabitables: completamente insalubres, no apegadas a la ordenanza.

Además, la ordenanza disponía ciertas características que debían tener los proyectos desde el punto de vista urbanístico para acogerse a los beneficios de la Ley de 1943, estableciendo la altura de los conjuntos habitacionales, el total de piso, disposiciones de asoleamiento y ventilación, como de circulación en su interior. También establecía disposiciones para el trazado urbano de las poblaciones, las áreas libres, las densidades y, por supuesto, los servicios mínimos de urbanización asociados al agua potable, alcantarillado, electricidad y gas (Decreto 451 Aprueba Ordenanza Especial de Urbanización y Construcción Económica, 1944).

Así, las distintas normativas asociadas a la Caja no sólo complejizaron la habitación económica, sino que inicia la disposición de estándares reglamentados que contienen las definiciones de lo que se considera como aceptable y problemático en el momento e implica una estandarización de “la mirada” sobre el parque habitacional, es decir, de la manera que tiene el Estado para aproximarse al conocimiento de éste, sus características y condiciones.

Dentro de las funciones de La Caja, se encuentra el “disponer la formación de una nómina de las habitaciones obreras urbanas y rurales, con sus respectivas calificaciones de higiénicas, insalubres e inhabitables” (Ley nº 5950, 1936, art. 9) por lo que tendría una función catastral que le obligaría a generar registros que clasificaran la habitación obrera. En efecto, el Reglamento de la Caja de Habitación Popular<sup>45</sup> (Decreto nº 187, Aprueba Reglamento Ley 7600, 1944) indica que la Caja debe tener un Departamento Técnico enfocado en labores de estudios y

---

<sup>45</sup> El Reglamento citado, del 29 de noviembre de 1944 regula el funcionamiento de la Caja conforme a la Ley 7600 del 28 de octubre de 1943, la cuál modifica la original de 1936, entregando mayores atribuciones a esta institución y, en particular, mayores fuentes de financiamiento.

evaluaciones técnico constructivo y, además, en la mantención actualizada de la “nómina” que clasifica las viviendas en salubres o insalubres. Del mismo modo, a este departamento le corresponderá efectuar los estudios previos para la realización de un Censo de Viviendas (inexistente en el país hasta ese momento), coordinándose con otras entidades públicas como, por ejemplo, la Dirección General de Estadísticas. El Reglamento dedica un párrafo específico al Censo de la Vivienda (párrafo 9 del Título IV), señalando que todos los Servicios de la Administración Pública deberán prestar apoyo a la Dirección de Estadísticas o a la Caja de Habitación para la elaboración del Censo de Viviendas Económicas . No se encontraron mayores detalles dentro de la información disponible respecto de este último punto, pero es probable que la concretización de esta idea sea el Censo de 1952, primer Censo de Población y Vivienda simultáneo de Chile, en el cuál, como se verá más adelante, la Caja de Habitación Popular tuvo una importante participación en todas sus etapas, particularmente en el análisis de la información de vivienda.

De este modo, siguiendo lo que plantea Valenzuela (2007), La Caja no sólo realiza proyectos de vivienda, sino que reúne información relevante sobre las necesidades de vivienda del país, aproximándose a la consecución de cifras que le permitieran, desde allí, formular sus planes.

En línea con la delimitación tanto el problema como de las soluciones, La Caja inaugura un sistema de selección de sus beneficiarios en base a la estandarización de las características de la familia que potencialmente se beneficiaría de su acción. En este marco, destaca el foco en la familia numerosa, entendida como aquella “que vaya a ocupar una misma casa como comprador o arrendatario, que tenga a lo menos cuatro hermanos ilegítimos o naturales, menores de 16, que viven a cargo del padre, madre o de ambos” (Ley nº 5950, 1936 art. 51). Para optar a una casa en arriendo o propiedad, el Reglamento de La Caja (Decreto nº 187, 1944) señala la existencia de un formulario especial de solicitud para poder inscribirse y optar al beneficio. Una exigencia previa para llenar el formulario es que ni el o la titular, ni

ninguno de los integrantes de su familia, sea propietario (a) de un inmueble, ni reciban una remuneración mensual mayor a dos y medio sueldos vitales.

El proceso de clasificación de las solicitudes era realizado por el Servicio Social, trabajando con un sistema de puntuación según el cumplimiento de los requisitos inaugurando, de esa forma, la selección de beneficiarios según “niveles de criticidad” de sus requerimientos habitacionales, así como ciertas características de la configuración familiar. Dentro de las variables consideradas se encuentra la antigüedad de su inscripción, el ingreso y la relación de éste con el monto de arriendo o dividendo, estabilidad del trabajo y número de personas del grupo familiar que aportan a su manutención, puntaje por cada miembro de la familia dependiente del solicitante, conservación e higiene de la vivienda actual, antecedentes sanitarios del grupo familiar (obteniendo un puntaje favorable las familias que tengan alguno de sus miembros enfermos producto de la condición de la vivienda siempre y cuando no se trate de focos de contagio) , exactitud en el pago de las rentas de la vivienda actual y antecedentes morales del grupo familiar.

Los tópicos mencionados no son parte de una lista de requisitos para acceso, sino que son consignados en cuanto “variables” con un rango de posibilidades según la situación familiar, con una asignación de puntajes diferenciado tendiente a establecer un orden de prelación entre los postulantes. Estas variables del formulario dan cuenta de los elementos que son considerados como más críticos para definir una situación habitacional problemática centradas en la “salubridad” de la vivienda a partir de posibles enfermedades producidas por una mala condición en esta dimensión, o por las características de la vivienda detalladas más arriba en base a lo dispuesto en la ordenanza. Complementariamente, el nivel de ingreso y la posibilidad que tiene la familia de generar/gastar ingresos, consignada a partir del número de hijos dependientes, también aparece como una variable clave, por cuanto es éste el que determina las posibilidades de acceso a una casa habitable sin ayuda del Estado. Finalmente, las variables incluyen una forma de entender a la familia que privilegia una concepción de la familia “moderno-industrial” institucionalizada bajo la figura del matrimonio civil y una tendencia a la



nuclearización (Valdés, 2004), cuya responsabilidad en el pago de la renta y perseverancia en la postulación era premiada

De este modo, el problema, quienes lo padecen, y su solución inician, con La Caja, un largo camino de estandarización y tecnificación operativizando el discurso higienista, presente desde las primeras iniciativas estatales tendientes a abordar la cuestión habitacional, así como un discurso “familiarista” que vehiculiza, a través de la noción de la familia nuclear y vivienda, la posibilidad de formar la familia obrera necesaria para el momento del capitalismo que se vivía así como para la contención de la conflictividad social .

Así, junto con la conformación y ascenso de una clase media a cargo de la conducción del país y las emergentes políticas y debate sobre salario y vivienda, se expande la forma de familia legitimada por el matrimonio civil (Valdés, 2004). Tras la operatoria de La Caja, así como en las medidas protectoras del trabajo, se observa una concepción del trabajador que sostiene a su familia y una mujer a cargo del hogar y la crianza de los hijos, como garantía para la formación de ciudadanos civilizados, en una “casa” que adquiere cada vez más un sentido civilizatorio, escenario de la tranquilidad doméstica y privada, incluso sinónimo del mismo hogar. Tal como señala Valdés (2004), las políticas sociales, al exigir o privilegiar un tipo familia y al difundir discursos moralizantes en torno a ella a partir de sus agentes públicos, lograron con gran eficacia lo que había promovido la caridad y la filantropía a través de sus campañas dirigidas a ordenar y disciplinar a la familia del bajo pueblo según los cánones católicos.

Al respecto, a partir de la observación del fomento que hacía La Caja a la vivienda con huertos familiares y a la industria doméstica como parte de sus líneas de acción, Raposo (2001a) señala que son “expresiones de una suerte de autoritarismo ilustrado que establece características de la deseabilidad social respecto de la vida obrera” (p.46). Así, a través de la entrega de préstamos para fomentar huertos obreros o industrias domésticas a los pequeños propietarios jefes de familia, no sólo se entregaba herramientas que permitieran generar ingresos para solventar la vivienda, pagarla y resolver los gastos del hogar, sino que se buscaba,

incipientemente, alentar la figura de la propiedad y sus ventajas y la dignificación del trabajo. Tal como lo señalaran las autoridades de la Educación Técnica y Vocacional del Ministerio de Educación, en 1936:

la casa del obrero y el empleado deben ser una colmena de acción disciplinada en el trabajo económico (...) La conversión de la masa proletaria en propietaria con sus beneficios tangibles y rápidos, contribuirá a desvanecer esta situación paradójal de que haya miseria, que haya hambre donde abundan la tierra, se tiene clima de rica variedad y la población es reducida para el área que ocupa. Oyese a menudo que se atraviesa por un triste periodo de la historia nacional, en que la crisis moral se suma a la crisis económica y agudiza sus trágicas desventuras. Pues bien, si tiene fundamento esa amarga queja, mayor motivo para incorporar a la ofensiva contra ambas, los estímulos generadores de la pequeña propiedad cultivable puesta en manos de las clases trabajadoras” (en Raposo,2001a, p.52).

#### **4.7 Síntesis y conclusión**

A partir de la observación de la acción estatal del periodo y los discursos que vehiculiza, se advierte como termina por erigirse una institucionalidad específica que tiene por función la ejecución de ciertas tareas que conllevan, por primera vez, la demarcación oficial del problema de la habitación popular y de quienes lo padecen a partir del establecimiento de definiciones de vivienda inadecuadas, su traducción en mediciones y estándares mínimos. De este modo, tal como señala Valenzuela (2007), no sólo se le asignó a esta insipiente institucionalidad la labor de abordar el problema, sino de establecer estándares para ello.

Rápidamente, esto se convertiría en el modo en los gobiernos responderían activamente a la necesidad de vivienda, primero estableciendo un estándar mínimo de calidad, y luego, reduciendo su acción al problema de su tamaño, y a un número total de unidades producidas por la entidad responsable de la cuestión habitacional (p.72).

En este sentido, pese a no haber generado mediciones específicas que se tradujeran en indicadores permanentes conocidos, como lo es el déficit habitacional de hoy, La Caja generó una tendencia en cuanto a la relevancia de “demarcar” el problema iniciando un largo camino de tecnificación de este proceso y de vehiculización de discursos de integración a partir de la figura de “la casa para la familia”. Dentro de estos discursos destaca la visión higienista, que le entrega un amparo científico a la relevancia del problema y lo vincula estrechamente con la posibilidad sobrevivida de la población, no sólo de la más carenciada, sino de todos los habitantes urbanos, centrando el foco en la dimensión material de la casa. En esta línea, la discusión enfatiza la calidad de la vivienda, las condiciones de arrendamiento, la especulación, más que en “el déficit habitacional” o las viviendas que faltarían para resolver totalmente el problema (Aguirre & Rabí, 2001).

Desde la dimensión simbólica de la casa, se destaca su posibilidad de contención de conflictos sociales, apaciguando las demandas sociopolíticas del momento al ensalzar el espacio doméstico como escenario para la conformación de la familia moderna industrial, comprendiendo al habitante de la casa como al integrante de una familia conformada a partir de un matrimonio civil, iniciando la relación casi sinonímica que marcará el siglo XX entre familia nuclear y vivienda, cuestión que restringirá otras posibilidades para la satisfacción de las necesidades residenciales. De este modo, tal como señala Farías (2019), la familia aparece como otro gran eje civilizatorio sobre el que se insta a intervenir junto con la habitación, señalando que “La construcción de un nuevo modelo de familia se transformó en el lugar común tanto para las posiciones más conservadoras y católicas como para propuestas más liberales y positivistas” (p. 46)

Así, tal como consignaba uno de los manuales más difundidos de en la década de 1920, la reproducción material de la existencia que acontece en la casa implica, también, que esta sea erigida como “un nido y un santuario donde el amor tenga un abrigo, la vejez un descanso, la infancia una escuela de virtud, la patria un apoyo y la moral un culto” (Ballent & Liernur, 2014, p.503), en definitiva, como diría Foucault, como un dispositivo ordenador no sólo del espacio , sino que de la vida cotidiana.

Respecto de la operatoria específica de la acción Estatal del periodo, la mayor parte de sus propuestas y acción se enfocó en el establecimiento de incentivos para que los capitales privados se interesaran por el negocio de la construcción de habitaciones económicas<sup>46</sup> (Hidalgo, 2019), cuestión que se consolida con la aparición de La Caja de Habitación Popular. En este marco, los agentes privados empiezan a conformarse poco a poco como un sector gracias a las concesiones y estímulos otorgados por el Estado, logrando no sólo capacidad técnica y económica, sino que también una estructura empresarial, la que, en el año 1951, se articulará en la Cámara Chilena de la Construcción, tal como se revisará en el siguiente capítulo.

---

<sup>46</sup> Durante el periodo de vigencia de La Caja, en 1949, se dictó La Ley 9135, también conocida como Ley Pereira, cuyo propósito, según su promotor, Ismael Pereira Leyon, eran la construcción de "habitaciones económicas, el que se construyan, y para ello tienta al capital privado" (Hidalgo, 2019, p. 200). Las viviendas construidas bajo esta Ley debían apegarse a la Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas de 1944, para estar exentas del pago de impuesto a la propiedad y, la renta que generasen a los constructores, a su vez, estaba exenta de del impuesto global complementario. Además, las sociedades que se conformaran para construir este tipo de viviendas, estaban exentas en un 50% del impuesto que grava su constitución y del impuesto de tercera categoría de la Ley sobre Impuestos a la Renta.

## **5. Capítulo Quinto: De la cuestión habitacional al problema de vivienda**

Este capítulo muestra la consolidación de las necesidades residenciales de la población como un problema público, lo que implica una sofisticación de la delimitación del problema a partir de la introducción de mediciones cuantitativas y métodos asociados a la investigación social. Asimismo, el capítulo introduce la relación entre la configuración de un campo de acción gubernamental con la conformación de un sector económico: el sector de la construcción, es decir, una actividad cuyos resultados implican la conformación de capital, con un gran poder multiplicador en el proceso constructivo (Aguirre & Rabí, 2001), mostrando los elementos que permite afirmar que el Estado impulsa la consolidación de la industria constructiva.

Para ello, se presenta el surgimiento oficial de la noción de déficit habitacional como elemento clave del diagnóstico de los problemas habitacionales en Chile, como una forma de fijarlo, delimitarlo y, también de abordarlo, iniciando un proceso progresivo de “tecnificación” de la identificación de requerimientos y habitacionales y, con ello, del abordaje de sus soluciones.

Del mismo modo que en el capítulo anterior, se profundiza ampliamente en el contexto y los elementos que impulsan y explican el surgimiento del déficit habitacional como parte del esfuerzo por racionalizar la acción estatal a partir del surgimiento de la Corporación Nacional de Vivienda (en adelante CORVI), la realización del primer Censo de Población y Vivienda, la proliferación del discurso de desarrollo, las discusiones sobre la relevancia de la planificación y el creciente rol de la tecnocracia como forma de gobierno; así como los discursos que acompañan la labor estatal para justificarla, además de otros elementos asociados a la filiación social que terminan por posicionar a la vivienda como un instrumento gubernamental.

En este marco, se presenta el rol que cumplieron diversos actores en la forma que va adquiriendo la definición del problema, relevando el rol gravitante de los organismos internacionales y la cooperación internacional en el marco de las

políticas de desarrollo y el contexto post Segunda Guerra Mundial que impulsó a “la población y sus necesidades” como categoría analítica y a la información que se pudiera proveer de ella como un instrumento geopolítico.

### **5.1 Racionalizar los esfuerzos del Estado: presiones por una nueva institucionalidad**

La primera formalización de la preocupación estatal por las condiciones residenciales de la población, en 1906, da inicio a un creciente proceso de complejización institucional que paulatinamente inserta en el mismo aparato estatal el asunto de la vivienda, generando su propia burocracia, por tanto, “burocratizando” las necesidades habitacionales y estableciendo, con ello, el problema. Con la creación de la Corporación de Fomento, la Corporación de Auxilio y Reconstrucción y la Fundación de Viviendas de Emergencia, a fines de la década de 1930, se adicionan estrategias para el abordaje de la cuestión habitacional que ya tenía La Caja de Habitación Popular, de 1936, generándose una superposición de funciones (Hidalgo, 2019) y una dispersión de esfuerzos y recursos que dificulta la coordinación y la generación de un plan consensuado (Raposo, 2009). A la disgregación de la responsabilidad estatal, se suma la constructiva, dado que las diversas instituciones previsionales<sup>47</sup> construían y, además, tenían sus departamentos técnicos de estudios tecnológicos y de diagnósticos, dificultando la generación de sinergias y optimización de recursos (Raposo, 2001a).

Esta dispersión fue advertida por el Colegio de Arquitectos en la Semana de la Habitación de 1945, quienes criticaron la falta de racionalidad en los esfuerzos.

---

<sup>47</sup> Según Raposo (2009), fundamentalmente se trata de la Caja de Empleados Particulares (imposiciones de empleados y patrones no dependientes del Estado, destinando sus fondos a diversos beneficios sociales, entre ellos, préstamos hipotecarios, además de compra y edificación de viviendas, adquisición de terrenos, entre otras), Caja del Seguro Obrero (cotización del trabajador manual, para enfermedad, invalidez y vejez, además de un Departamento de Arquitectura y Administración de Propiedades para la construcción de edificios destinados a la prestación de servicios para los afiliados y a viviendas económicas), Caja de Previsión de Ferrocarriles del Estado, Caja de Previsión de Carabineros, además de otras instituciones privadas y sociedades anónimas como Endesa (Empresa Nacional de Electricidad) y la Sociedad Constructora de Viviendas Económicas que construye a empresas que no pueden ejecutar obras por sí mismas (empresas que reciben beneficios tributarios si construyen viviendas para arrendar o vender a sus trabajadores).

Además, fueron enfáticos en señalar que el problema de la vivienda no había sido abordado de manera seria hasta el momento, indicando que más bien había sido usado demagógicamente, aduciendo a la falta de un plan territorial que permitiera distinguir la magnitud y especificidad de la cuestión en las distintas regiones del país, de manera que su ubicación y distribución fuera pertinente (Raposo, 2009), reclamando, con ello, la necesidad de afinar el conocimiento del problema e insistiendo en lo que ya se había planteado en el Congreso Chileno de Urbanismo, en 1938, respecto de la centralidad de la vivienda no sólo como uno de los grandes problemas del país, sino que como célula primaria de la ciudad y eje central de los estudios urbanísticos (Pavez, 2015). Al respecto, Raposo (2009), señala que “La vivienda económica, es así, objeto de debate social y aparece como un tema central en la agenda de los arquitectos de la época” (p.16).

El gremio de arquitectos también fue enfático en señalar que, a pesar del diseño de planes seccionales para las poblaciones de mayor tamaño, La Caja de Habitación Popular carecía de un criterio urbanístico general, criticando la ubicación de las poblaciones y la falta de visión de conjunto, cuestión que era facilitada por las facultades que tenía La Caja para eludir ciertos controles municipales y, por tanto construir de manera desvinculada de la planificación urbana. Al respecto, el mismo Luis Muñoz Maluschka<sup>48</sup>, importante personaje del Urbanismo Chileno, jefe de la Sección de Urbanismo del Departamento de Planeación Territorial del MOP entre 1946 y 1952 (Bedrack, 1986); atribuyó esta cuestión a la condición institucional semipública de La Caja proclamando abiertamente la convicción de la necesidad de una administración centralizada, organizada a partir de una jerarquía de funciones y orientada desde una concepción de planificación científica basada en diagnósticos específicos y, a la vez, generales para todo el país.

---

<sup>48</sup> Tal como se indica, Muñoz Maluschka fue un importante arquitecto chileno, formado por Karl Brunner, que sacó adelante la Sección de Urbanismo del Departamento de Planeación Territorial del MOP, logrando impulsar la planificación territorial comunal en Chile, así como la intercomunal, además de ejecutar una serie de obras públicas relevantes para el país. Además, destacó su trabajo en la academia, específicamente en la Universidad de Chile, como formador de urbanistas e impulsor de investigación científica aplicada al medio urbano (Berack, 1986, Pavez, 2015).

En la misma línea de cuestionar la racionalización de esfuerzos y recursos también se cuestiona la forma de llevar a cabo las construcciones, señalando que no estaban acorde con la renovación de las técnicas constructivas (concreto y ladrillo con cadena), llevando a adelante fatigosas faenas para el obrero y encareciendo la producción de vivienda social

De este modo, desde la Arquitectura y el Urbanismo, tanto en sus aristas académicas como profesional, se impulsa la necesidad de una institucionalidad con una visión más general del problema residencial, no sólo en su dimensión habitacional, sino también urbana y nacional, así como la urgencia de actualizar las tecnologías constructivas y generar planes fundamentados en la investigación científica y el conocimiento de la realidad territorial. De este modo, la necesidad de cuantificación del fenómeno urbano y de realización de estudios demográficos inspirada en el racionalismo alemán para la planificación urbana, que aparecía solo como una idea de ciertos círculos en el periodo anterior, toma mayor fuerza y se convierte en una presión de carácter técnica hacia al aparato estatal. Así, se erige un discurso que releva la importancia del plan, la tecnificación del problema y de sus soluciones.

Este discurso de carácter tecnocrático que comienza a interpelar al aparato estatal, se erige en medio de un contexto socioeconómico que, en si mismo, constituye la principal presión para que la cuestión habitacional se consolidara como uno de los problemas públicos de mayor trascendencia, con la cuantificación y tecnificación que ello implica. Tal como señala Hidalgo (2019) “el proceso de desarrollo productivo iniciado por Chile en los años 1930, basado en la política de industrialización substitutiva comenzó, hacia los años cincuenta, a presentar una serie de limitaciones que repercutieron significativamente en los numerosos migrantes que llegaban a los polos industriales del país en búsqueda de empleo” (p. 204), agravándose el problema inflacionario que fue casi permanente durante el periodo (Aguirre & Rabí, 2001) y, con ello, las posibilidades de acceso a bienes y servicios urbanos de un gran porcentaje de población cuya estructura social y cultural se había diversificado en cuanto expectativas, demanda económica,



organización sociopolítica y capacidad de presión, sin que esto tuviera un correlato en la capacidad productiva y distributiva del país. Tal como señala Pinto (1971) en su clásico ensayo sobre Desarrollo Económico y Relaciones Sociales en Chile, se da un desacople entre la estructura económica y la organización sociopolítica, existiendo un relativo adelanto de esta última, en sus organizaciones y formas institucionales.

En este marco, disminuyó la tasa de ocupación en sectores productivos centrales como la minería y manufactura, y la población urbana creció significativamente, pasando de un 50% de habitantes urbanos en la década de 1930, a un casi 70% en 1952 (Hidalgo, 2019), lo que implica una mayor presión para el parque habitacional urbano.

Los nuevos habitantes de las ciudades tenían grandes dificultades para insertarse formalmente en ella. Al respecto, De Ramón (2006) señala que:

(...) los conventillos, cités y casas alquiladas por habitaciones separadas fueron incapaces de albergar a toda la masa migrante que el desarrollo industrial ya sugerido fue capaz de atraer. Tampoco podía hacerlo la labor constructora del estado, la que, (...) dejó un balance muy poco positivo. Para remate, los particulares habían dejado de construir conventillos y cités, con lo cual la única posibilidad de acción por parte de los sectores populares fue la autoconstrucción con materiales de desecho y en terrenos que no les pertenecían (p. 288).

Así, a principios de la década de 1950, aparecen las “callampas”, asentamientos precarios de carácter informal que recibieron su nombre popular por su instalación espontánea y el rápido crecimiento en los bordes de ríos, laderas de cerros o sitios eriazos y terrenos disponibles sin tener el permiso legal de los dueños (Espinoza, 2006). Con el correr de los años, los asentamientos informales van adquiriendo ribetes políticos y reivindicativos, al transformarse, en la década de 1960, en acciones concertadas, “tomas de terrenos” con la intención de conformar un asentamiento y reivindicar el derecho a la vivienda, cuestión que se tratará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

De este modo, las consecuentes crisis inflacionarias, la organización popular y la cuestión habitacional implicaron una gran movilización popular, fundamentalmente de organizaciones sindicales y estudiantiles que expresaron públicamente en las calles su malestar. Las reivindicaciones urbanas de los sectores populares se dirigieron al aparato estatal como interlocutor, teniendo a los partidos políticos como mediadores (Aguirre & Rabí, 2001). Según Aguirre & Rabí (1999), esta presión explica una buena parte de los Planes Nacionales de Vivienda y el surgimiento de una nueva institucionalidad, en 1953, bajo la figura de la CORVI, así como las nuevas formas de dimensionar, nombrar y delimitar el problema habitacional.

En 1951 se crea la Cámara Chilena de la Construcción, agrupación gremial que surge con el objetivo de “impulsar el desarrollo de la construcción en todas sus ramas, por medio del estudio de los problemas que la afectan y proposición de las soluciones más adecuadas a las posibilidades y necesidades del país” (Cámara Chilena de la Construcción, 1992), involucrándose activamente en los debates de la distintas iniciativas estatales relacionadas con la construcción, promulgando siempre que los capitales privados entraran en el negocio de la construcción y estar representados en todas las decisiones estatales, presionando para que la nueva institucionalidad que surgiera se limitara al financiamiento de las construcciones y se incorporara una racionalidad técnico empresarial en la política habitacional (Cofré, 2013). De este modo, el aparato del Estado también concentra las presiones del recientemente conformado empresariado de la construcción quienes demandaban un espacio dentro de las políticas oficiales, otorgando relevancia a la investigación en torno al problema, así como a las técnicas constructivas. Según la memoria de la Cámara del periodo 1953-1954, su intervención fue muy relevante para la elaboración del Plan Nacional de Vivienda centralizado en el MOP, particularmente de reconocimiento del rol predominante del sector privado en la resolución del problema habitacional (Aguirre & Rabí, 2001), cuestión que se ve facilitada por la modificación de la importancia relativa de los distintos sectores económicos en la producción, trasladándose parte de las inversiones desde lo industrial a constructivo (Kornbluth, 2013). Así, si entre 1925 y 1929 el sector

representaba un 13% del ingreso del país, entre 1948 y 1952 aumentó a un 21,7%, siendo el área económica de mayor peso relativo sobre el ingreso nacional (superando incluso a la minería) (Pinto, 1973), ciclo que inicia en Chile el uso del sector constructivo, dado su uso intensivo de mano de obra, como una salida financiada estatalmente a los momentos de alto desempleo.

De este modo, sobre la burocracia estatal convergen presiones de diversos actores: técnicos, políticos, empresarios y pobladores, canalizando sus demandas políticamente, demandando no sólo una constitución más institucionalizada del problema habitacional que la existente hasta el momento, sino que también relevando la necesidad de observación detallada de los fenómenos de la población.

## **5.2 El surgimiento de la población: la información estadística como instrumento geopolítico**

La “población”, como fenómeno necesario de observar y controlar por su estrecha relación con el desarrollo del capitalismo, se vuelve un tema central en las relaciones internacionales a propósito del nuevo escenario geopolítico resultante de la Primera y Segunda Guerra Mundial.

La Primera Guerra Mundial implicó el ocaso del orden internacional del siglo XIX (Escobar, 2007). Sus consecuencias, las revueltas populares y revoluciones previas, sumadas a la crisis de 1930 decantaron en que se le otorgara al Estado un mayor control de la economía y un mayor trato con sindicatos y organizaciones de trabajadores, acogiendo sus reivindicaciones.

El surgimiento del Keynesianismo como teoría económica hegemónica promulgó la intervención del Estado en la economía, socavando la distinción que hacía la economía clásica y neoclásica de entre Estado y Economía, eliminando el supuesto del mercado autorregulado.

Según Escobar (2007), estos elementos prepararon el terreno y generaron los cimientos para el surgimiento de una teoría del desarrollo económico que dirigiría y justificaría la configuración de “un tercer mundo” haciendo emerger una nueva dimensión y una nueva forma de integración de la periferia al sistema-mundo.

El término de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, implicó una nueva configuración de la estructura política mundial generando un escenario en el cuál predominan dos grandes bloques en pugna liderados por Estados Unidos, de una parte, y la Unión Soviética, por otra, quienes cautelaron por los países que estaban bajo su influencia y, tal como señala Pinto (2010), por llevar adelante

políticas de intervención, una de cuyas expresiones se podría observar en las políticas censales que inician a mediados del XX. Además, la necesidad de iniciar la reconstrucción económica de los países devastados por la guerra obligó a reunir un cúmulo de información sobre los mercados de consumo y mano de obra aún tratándose de los países periféricos, de escaso desarrollo todavía, pero que estaban iniciando un camino propio, el de la industrialización, para salir del subdesarrollo ( p.22).

Lo expresado por Pinto (2010) da cuenta del valor que se le otorgó a la información detallada de los países, en particular la información estadística que diera cuenta de las tendencias de su población, al convertirse en un instrumento del manejo geopolítico, del control de los mercados internacionales y los potenciales conflictos. Por ello, no es coincidencia que a principios de la década de 1950 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, “haya recomendado establecer en las regiones subdesarrolladas del mundo centros para el estudio de la población, idea que fue acogida favorablemente por la mayoría de los gobiernos, resultando de esta proposición la creación de centros regionales en El Cairo, Bombay y Santiago de Chile”( Pinto, 2010, p. 23), origen del Centro Latinoamericano de Demografía CELADE.

En el marco de esta nueva estructura mundial, Estados Unidos salió fortalecido económicamente, imponiéndose en el marco de la Guerra Fría y una Europa devastada por la Guerra (Wallerstein, 1996), pasando de ser un país que apoyaba el colonialismo por la facilidad para la extracción de materias primas, a la necesidad de nuevos mercados para la colocación de sus mercancías y absorción del excedente de capital (Escobar, 2007). Según Lentini (2008), en este contexto se requerían de políticas macroeconómicas de los gobiernos a nivel nacional que

permitirán asegurar el aumento del consumo y también de la productividad, lo que coincidía con el proceso sustitutivo de importaciones que se venía dando en algunos países luego de la Gran Depresión. Para asegurar el poder de compra masivo, el Estado debía intervenir por lo que el keynesianismo cobra cada vez más fuerza y se promulga el fortalecimiento y crecimiento de sus instituciones, en particular de su rol de promotor social e integrador. Así, con las crisis económicas sucesivas y los conflictos acaecidos hacia fines del siglo XIX y la primera mitad del XX, se hace evidente, por el bien de la estabilidad capitalista, la necesidad de conciliar el imperativo de la acumulación con la legitimación, reorientando la estabilización de la economía y alejando los conflictos revolucionarios que la pusieran en peligro (Lentini, 2008). Para ello, se requería de toda una “Política de Desarrollo”.

Así, en 1949, bajo el gobierno de Harry Truman en Estados Unidos, se pone en marcha un programa de desarrollo que, discursivamente, deja atrás el trato colonialista para avanzar a un trato democrático intentando

crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos (Escobar, 2007, p. 20).

Este programa incluye un importante componente vinculado a ayudas económicas y técnicas para la implementación de ciertos programas sociales y económicos, así como todo un aparato discursivo que reinterpreta la subordinación y situaciones de precariedad en los países periféricos.

Así, se inicia un debate respecto de las dicotomías comprensivas de las diferencias que habían articulado la investigación en el periodo anterior: mundo moderno/mundo no moderno; pasado/presente; estado/sociedad civil. Al respecto, Wallerstein (1996) dirá que, “La desintegración intelectual entre el estudio de occidente y las áreas no occidentales planteó una cuestión (...) fundamental, con algunas connotaciones políticas importantes. Ontológicamente las dos zonas eran

idénticas o eran diferentes” (p. 44). La respuesta a esta pregunta argumentaba que eran analíticamente iguales, pero no del todo, lo que tuvo como consecuencia fundamental la teoría de la modernización, cuya tesis central plantearía que existe un camino modernizante común para todas las naciones/pueblos/áreas, pero que cada uno de ellos se encuentra en una etapa de este camino, sin que existieran impedimentos religiosos, étnicos o raciales que justificaran la subordinación.

Es en este punto donde Wallerstein (1996) ubica la construcción de una hegemonía en torno a la nueva dicotomía desarrollo/subdesarrollo. Al respecto, el autor dirá que “en términos de política pública esto se tradujo en una preocupación a escala mundial por alcanzar el desarrollo, término definido como el proceso por el cual un país avanza por el camino universal de la modernización” (p.44).

Ello implicó que la nueva visión respecto de “lo moderno” tenía que ver con una serie de características que todos los países podían alcanzar, por tanto, su población, es potencialmente igual conforme se adopte un determinado camino que conduciría al bienestar. En este marco, la noción de “modelo de desarrollo” designa una visión y una práctica que articula una dimensión económica, entendida como el conjunto de relaciones entre factores de producción, lo cual lleva a patrones diferentes de generación de bienes y servicios, empleo e inversión; y una de cambio social, que asigna roles al estado y a los agentes económicos locales (Garretón, Cavarrozi, Cleaves, Gereffi y Hartlyn 2004).

Así, según Escobar (2007), la noción de desarrollo confería a los procesos de acumulación un carácter progresivo, ordenado, estable y posible de conducir a través de un conjunto de intervenciones orientadas por el conocimiento técnico y de aplicación universal, tendiente a desanclar culturas consideradas como arcaicas o relaciones sociales ancestrales en pro de los procesos de urbanización, modernización agrícola, mejora de la productividad, infraestructura, suministro de bienes y servicios básicos. En definitiva, se trataba de insertar una visión técnica y mercantilizada en diversas áreas de la economía, siendo la inversión de capital lo más relevante para el crecimiento económico, junto con la educación y la generación de un determinado estilo de vida. Aplicando las nociones de Braudel

(1984a, 1984b, 1994) sobre la vida económica, de lo que se trataba entonces era de colonizar el nivel material para llevarlo al nivel capitalista, buscando formas de deslegitimar la satisfacción de necesidades en el ámbito reproductivo, calificándolas de poco productivas, precarias o pobres.

La rearticulación en torno al proyecto de modernización implicó una visión histórica de los procesos en que se encontraba cada país y la búsqueda de elementos explicativos en el pasado para entender la situación del presente, alentando profundamente los estudios de carácter social y demográfico que permitieran describir la estructura social y sus problemas.

Esta observación aguda de la realidad llevó a rotular como “pobreza crónica” la mayor parte de las situaciones “no productivas”, que se encontraban fuera de la producción capitalista y/o que eran observadas por la misma población de los países como problemáticas. Así, el énfasis en términos de conocimiento estuvo puesto en el reconocimiento de dichas situaciones y en la amenaza que éstas representaban para los países más desarrollados, lo que ha llevado a Escobar (2007) a afirmar que “la pobreza masiva” en el sentido contemporáneo, apareció cuando la economía capitalista busca centralizar la satisfacción de necesidades por fuera de las comunidades a través de la mercantilización o apoyo estatal.

En este marco, aparecen formalmente “las necesidades”, como resultados de procedimientos burocráticos centralizados que comienzan, paulatinamente, a rotular diversas formas de carencias, así como categorías sociales que “las padecen”. De esta forma, tal como indica Escobar (2007), el discurso del desarrollo avanzó creando “anormalidades” y problemas, visibilizando y categorizando para luego reformarlas.

La difusión de estos discursos, así como de estrategias concretas para modificar las estructuras económicas y sociales, se da en el marco del surgimiento de diversas instancias de Cooperación impulsadas por el panamericanismo<sup>49</sup> que se impone

---

<sup>49</sup> El término “panamericanismo” refiere a un movimiento de carácter político diplomático que busca fomentar las relaciones y cooperación de los países americanos en diversos ámbitos. Uno de sus grandes hitos es la fundación de la Organización de Estados Americanos, más conocida como OEA.

luego del término de la Segunda Guerra Mundial, y que se convierte en una especie de ideología que marca la política exterior de Estados Unidos (Pinto 2010). En 1945 se crea la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), en el año 1947 se firma en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y, en 1948, nace la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA), mismo año en que se crea la Comisión Económica para América Latina (en adelante CEPAL), dependiente de la ONU. Con el respaldo de estos organismos internacionales el desarrollo latinoamericano debe planificarse centralizadamente, siendo la CEPAL la institución que “recibió el encargo intelectual de superar la tradición populista y proponer la modernización de América Latina de acuerdo con la nueva posición de Estados Unidos” (Pinto, 2010 p. 22).

En relación a la cuestión habitacional específicamente, en 1945, la Unión Panamericana<sup>50</sup>, antecesora de la OEA, creó una División de Vivienda y Planificación, definiendo el tema como una crisis relacionada con el problema del desarrollo de los niveles de vida que requería, para su solución, la mejora generalizada de las condiciones económicas y sociales (Gonçalves et al., 2016). Así “la falta” de viviendas adecuadas y las estrategias que debían implementar los gobiernos de América Latina para superar las precarias condiciones de alojamiento de su población se volvió uno de los objetivos de la Unión Panamericana, institución que concentró sus esfuerzos en la consolidación de la cooperación económica entre Estados Unidos y los demás países americanos (Hidalgo, 2019) y cuyo enfoque comprendía los problemas habitacionales, en particular “la tugurización” o generación de asentamientos informales, como un fenómeno que no se limitaba a la mera aglomeración de precarias condiciones de vida, sino que también “de un desajuste social que, además de estar ligado a causas económicas, es de naturaleza educacional” (Solow & Vera, 1952, en Hidalgo, 2019, p. 214), lo cual evidencia una visión del problema y también de su solución vinculado a formas de

---

<sup>50</sup> La Unión Panamericana corresponde a una organización anterior a la postguerra, y es reemplazada por la Organización de Estados Americanos, en 1947. Fue creada como resultado de la Primera Conferencia Internacional Americana, en octubre del año 1889.



vida, costumbres, usos, en definitiva, modos de habitar que requerían de una intervención.

La masividad y criticidad del problema ya había sido advertida en 1944 por Francis Violich, planificador urbano de la Universidad de California que recorrió América Latina observando las políticas de la región, señalando, en su famoso libro “Cities of Latin América: Planning and Housing in the South” los beneficios de programas estatales de vivienda, no sólo para la resolución del problema, sino que también para la activación de las economías nacionales (Brosy, 2011).

En este marco, tal como plantean Gonçalves et al. (2016) “el discurso en torno al problema de la vivienda abandonó el campo de la moral e ingresó al de la economía y la modernización. Emergió entonces una concepción utilitaria y funcional de la habitación” (p.4) lo que decantó en la despolitización del problema habitacional y su tecnificación, impulsando una discusión en torno a los mínimos aceptables para la habitación.

En este marco, la discusión profesional impulsada ya no es la de los arquitectos, sino la de nuevas corrientes de expertos que provenían de las Ciencias Sociales, en particular de la naciente disciplina de la sociología latinoamericana y, particularmente, de la economía, en la medida que la vivienda era vista como parte de un sector productivo que dinamizaría las economías (Ballent & Liernur, 2014).

Con el surgimiento de la ONU, aparecen también nuevas agencias de gran alcance que financian proyectos en diversos países y, ante la creciente dimensión del problema habitacional, se erigen, durante la segunda mitad del siglo XX y hasta la actualidad, como orientadoras de soluciones en todo el mundo. Estas agencias corresponden al “Banco Mundial y los bancos de desarrollo en distintos sectores del tercer mundo, como es el caso del Banco Interamericano en América Latina” (Ballent & Liernur, p. 27). El financiamiento y la Cooperación, así como el desarrollo de nuevos nichos de mercado requerían, tal como se ha mencionado, que se reuniera la mayor cantidad de información posible, con posibilidades de comparar entre países, de manera de racionalizar recursos, asignarlos de forma eficiente y

avizorar las tendencias económicas así como potenciales conflictos derivados de los problemas de carácter social.

Todos los elementos hasta acá mencionados transforman el tema de la población en un asunto de vital relevancia, más aún cuando la población de América Latina “se empinaba por sobre los 160 millones de habitantes, eventuales consumidores o mano de obra que podía ponerse a disposición de la industria de los países capitalistas, encabezados por Estados Unidos, que debía recuperarse a gran velocidad para enfrentar con éxito a la economía de la órbita soviética” (Pinto, 2010, p.22). América Latina había crecido a tasas insólitas en las últimas décadas, aumentando considerablemente su población urbana, sus tasas de fecundidad y disminución de la mortalidad, cuyas consecuencias en términos de necesidades materiales insatisfechas de la población, se convertían una potencial amenaza que era necesario enfrentar “con el desarrollo” de los países tercermundistas.

En este marco, retomando las ideas de Derosièrs (2004) tratadas en el capítulo tres, las estadísticas, y en particular las de población, en tanto lenguaje, adquieren en este periodo en Chile una consistencia que da origen a sistemas estadísticos que son, en parte, articuladores de las burocracias estatales, muy ligada a la propia institucionalización que asumen las formas de regular las relaciones sociales. La década de 1950 destaca como periodo de consolidación de los primeros sistemas estadísticos contemporáneos<sup>51</sup> a nivel internacional en el cual se genera un “espacio de relativa coherencia de instituciones, objetos sociales y palabras” (Desrosièrs 2004, p. 362) en el marco de tendencias de unificación del debate socioeconómico en torno a las nociones de planificación, macroeconomía, crecimiento, negociaciones colectivas de los trabajadores, entre otras, así como el impulso de sistemas de mediciones comparativas y la generación de estándares que, con la constitución de Naciones Unidas y la promoción de “políticas de desarrollo”, contribuyen a la creación de la Fábula de los Tres Mundos, donde el tercero aparece

---

<sup>51</sup> Los que entrarían en crisis a fines de la década de 1970, en concomitancia con la crisis del modelo sociopolítico y económico keynesiano. Esta transformación implicó un cambio en “el lenguaje” que implica la estadística (actores, procedimientos, terminologías, temas, etc.).

como objeto de intervención por su pobreza, miseria y hambre, corroborada a través de sistemas de cuantificación y clasificación que desplaza los problemas del ámbito político al terreno supuestamente más neutral de la ciencia (Escobar, 2007).

### **5.3 El Censo de 1952: primer censo de población y vivienda**

Tal como se ha señalado, el aumento de la población obligó a los organismos internacionales a recopilar la mayor cantidad de información de la población de todo el continente, en medio corrientes demográficas neomalthusianas que comienzan a cobrar fuerza.

En este contexto, surgieron instancias especializadas para impulsar las estadísticas de población como el Instituto Interamericano de Estadísticas<sup>52</sup> (en adelante IASI), de 1940, con sede en Washington, que propaga la estadística como actividad científica a través de programas de capacitación, los Congresos Interamericanos de Estadística y asistencia técnica y, particularmente, el Programa General del Censo para las Américas, también conocido como COTA (INE, 2009). Al respecto, el Servicio Nacional de Estadísticas y Censos de Chile (1956) de la época señala que las recomendaciones del programa mínimo censal interamericano constituyeron las normas para la programación del XXI Censo de Población y primer Censo de Vivienda del país, realizados simultáneamente en 1952, indicando que “A juzgar por los resultados, se ha realizado en nuestra América una labor de conjunto llamada a tener repercusión mundial, pues demuestra que en el campo técnico no existen diferencias que no puedan subsanarse” (p. 32). Esta frase da cuenta de cómo se va configurando un discurso que comienza a validar un nuevo campo que asume un carácter de técnico, neutro y apolítico, donde el diálogo, el debate y las conclusiones de este son “verdaderas” por cuanto son orientadas por el discurso científico, aliado fundamental para la toma de decisiones.

---

<sup>52</sup> Según el INE (2009), el IASI tenía por propósito promover el desarrollo de la estadística en la región americana, persiguiendo como objetivos el fortalecimiento de la profesión estadística, la divulgación de teorías y métodos, el perfeccionamiento de la producción de estadísticas a nivel gubernamental y no gubernamental, la promoción de medidas de comparabilidad internacional, y la colaboración entre los países de la región.

Asimismo, Chile recibió el apoyo de la Dirección General de Estadísticas de Estados Unidos, tanto a través de becas a funcionarios chilenos, como a través de la venida de expertos que realizaban “misiones” para transferir competencia a la oficina chilena. En los documentos de la época es muy común el uso del término “misión”, casi como si se tratara de una tarea civilizatoria y religiosa, para referirse a la llegada de expertos extranjeros. También es frecuente el uso del término “asistencia técnica y comisión”, siempre para referirse a grupos de expertos, supuestamente alejados del debate político y de la reivindicación popular.

En este marco, tal como lo señala el Instituto Nacional de Estadísticas chileno (2009)

Las nuevas disposiciones estadísticas de los organismos internacionales conducen a reflexionar sobre la necesidad de elaborar un empadronamiento de vivienda, lo que se traduce en que Chile efectúe simultáneamente el XII Censo General de Población y el I Censo de Vivienda, el año 1952 (p.128).

En medio de este contexto de cooperación, apoyo internacional y difusión de la tecnificación de las labores estadísticas, por primera vez Chile inicia los preparativos de un Censo con tanta anticipación, en 1947, constituyendo ese mismo año una comisión técnica para planificar el Censo, tanto en sus dimensiones de población, como de vivienda y también del Censo Agropecuario. En 1949 se dan reuniones internacionales en Río de Janeiro Brasil para establecer los principales tópicos censales y plan de tabulaciones; en 1950, en Bogotá Colombia, se adoptan las bases definitivas del programa COTA; y en 1951, con sede en Washington Estados Unidos, se genera una reunión para verificar el cumplimiento continental. De este modo, el proceso de planificación era muy monitoreado por los organismos internacionales, incluyendo pruebas, pre test de los instrumentos de recolección de datos y otros procedimientos que asegurasen el éxito del Censo.

El Censo de 1952 no sólo fue el primero en incluir a la vivienda como unidad de registro de información, sino también el primero en incluir a funcionarios de diversas reparticiones del Estado en la Comisión Directiva, quienes fueron integrados “no solo por el aporte personal que [podían] hacer, sino que por la necesidad de darle

al Censo un carácter cada vez más técnico” (Pinto, 2010, p.113) apuntando con ello a integrar personal especializado en las diversas materias que cubriría el Censo. Asimismo, la constitución de esta Comisión Directiva releva la importancia de las estadísticas que derivarán de este procedimiento no sólo para informar a todos los ciudadanos sino que, fundamentalmente, para la toma de decisiones y la planificación.

Dentro de la Comisión Directiva, destacaba la participación del vicepresidente y funcionarios de La Caja de Habitación Popular, como del Jefe del Instituto de la Vivienda, Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile, quienes debían velar porque del Censo resultara un completo diagnóstico del problema habitacional. Al respecto, el volumen especial con los resultados del Censo de Vivienda, publicado en 1958, señala que el país no contaba con un diagnóstico nacional detallado sobre el problema habitacional, el cuál era de suma relevancia por tratarse de un asunto relacionado con el nivel de desarrollo económico y social de Chile, indicando que el aumento de planes específicos estatales necesitó de la investigación estadística:

El incremento de los planes de desarrollo de la vivienda se encontró en el curso de su aplicación con la necesidad inaplazable de realizar una investigación estadística que sacara el problema de las soluciones parciales para encararlo nacionalmente, en procura de atender a sus requerimientos por medio de un plan metódico y gradual (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1958, p.1)

Así, se observa que ya está instalada la necesidad de indicadores específicos para terminar de delinear un problema que, si bien ya contaba con relevancia pública, no estaba del todo demarcado ni categorizado. Asimismo, se establece ya una estrecha relación entre información y planificación, cuestión que será central para la Corporación de Vivienda CORVI, que se fundará en 1953, un año después del Censo, pero cuyos resultados estarán disponibles en 1958, momento preciso para el nuevo Plan de Vivienda regulado por el Decreto con Fuerza de Ley N°2 de Obras Públicas, de 1959.

En este contexto, el Censo de Vivienda tuvo por objetivo formal el “apreciar las condiciones de alojamiento (...) desde el punto de vista higiénico, social, económico y estructural, programar su mejoramiento, suministrar base a los organismos técnicos encargados de planificar las nuevas construcciones, para lograr la disminución gradual del déficit de habitacional” (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1958, p.1). En el mismo enunciado del objetivo del operativo censal aparece, por primera vez, la noción de “déficit”, sin proponer una definición clara sobre su significado pero, como se verá más adelante, aludiendo fundamentalmente a la proporción del parque habitacional ocupado que no cumple con las condiciones para albergar a sus habitantes de acuerdo a los estándares mínimos definidos para la época. En términos específicos, el Censo de Vivienda se propuso enumerar la vivienda por su cantidad, calidad y localización, de manera que el establecimiento de categorías ya estaba dentro de sus objetivos, reduciendo las opciones de respuestas a categorías cerradas cuestión que no siempre había sucedido en Censos anteriores<sup>53</sup>, lo que para sus planificadores implicaba referirse “a hechos concretos” (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1958, p.67) y no a percepciones, reflejando, con ello, el carácter de “objetivo” que se le otorgaban a las nociones emanadas de los técnicos involucrados en este operativo.

Según el Servicio Nacional de Estadísticas y Censos (1958), el Primer Censo Nacional de Viviendas se distingue de los Censos anteriores o de cualquier esfuerzo catastral de viviendas por su carácter nacional, al abarcar la totalidad de viviendas pues “refleja de forma satisfactoria la realidad nacional” (p.2), reforzando con ello el discurso de las estadísticas como un espejo. En este punto, el Censo perdería cierta comparabilidad internacional por la especificidad de la realidad habitacional de cada país y la inexistencia de recomendaciones internacionales claras en la materia, ello implica que los acuerdos logrados por COTA permitieron institucionalizar la relevancia de la cuestión habitacional para los sistemas estadísticos nacionales e

---

<sup>53</sup> Si bien en Censos anteriores se habían incorporando preguntas o registros directos de los censistas sobre las viviendas, en 1952 por primera vez aparece una sección completa destinada al tema, compuesta por 10 preguntas.

internacionales, pero sus definiciones específicas no fueron posibles de perfeccionar antes de la ronda de los Censos de 1950, por la relativa novedad de la materia, por lo que se adoptaron resoluciones de carácter operativo principalmente. Imagen nº 2 Módulo de Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 1952

<p>1) CATEGORIA DE LA VIVIENDA</p> <p><input type="radio"/> 1 CASA UNIFAMILIAR      <input type="radio"/> 9 HOTEL</p> <p><input type="radio"/> 2 DEPARTAMENTO O PIEZA EN UNA CASA      <input type="radio"/> 10 RESIDENCIAL O PENSION</p> <p><input type="radio"/> 3 DEPARTAMENTO EN UN EDIFICIO DE DEPARTAMENTOS      <input type="radio"/> 11 INTERNADO</p> <p><input type="radio"/> 4 PIEZA DE CONVENTILLO      <input type="radio"/> 12 CONVENTO</p> <p><input type="radio"/> 5 RANCHO, RUCA O CHOZA      <input type="radio"/> 13 HOSPITAL O CLINICA</p> <p><input type="radio"/> 6 VIVIENDA "CALLAMPA"      <input type="radio"/> 14 CUARTEL</p> <p><input type="radio"/> 7 VIVIENDA PROVISORIA      <input type="radio"/> 15 CARCEL O PENITENCIARIA</p> <p><input type="radio"/> 8 CASA DE TEMPORADA      <input type="radio"/> 16 CAMPAMENTO</p> <p>Otra ..... (indicarla)</p> <p>2) PIEZAS PARA HABITACION sin contar cocina, baño, garage. NUMERO.....</p> <p>3) CAMAS NUMERO.....</p>	<p>5) ABASTECIMIENTO DE AGUA</p> <p>a) LA VIVIENDA RECIBE AGUA POR:</p> <p>Cañería      Acarreo      Excusado      Excusado</p> <p>1 <input type="radio"/> .....DE RED PUBLICA ..... <input type="radio"/> 1 dentro del edificio</p> <p>2 <input type="radio"/> .....DE POZO O NORIA ..... <input type="radio"/> 2 edificio</p> <p>3 <input type="radio"/> .....DE VERTIENTE..... <input type="radio"/> 3 1 <input type="radio"/> .....A RED PUBLICA ..... <input type="radio"/> 1</p> <p>4 <input type="radio"/> .....DE RIO O ACEQUIA..... <input type="radio"/> 4 2 <input type="radio"/> .....A FOSA Y POZO ..... <input type="radio"/> 2</p> <p>5 <input type="radio"/> .....DE OTRA PROCEDENCIA..... <input type="radio"/> 5 3 <input type="radio"/> .....A POZO NEGRO ..... <input type="radio"/> 3</p> <p>4 <input type="radio"/> .....A ACEQUIA ..... <input type="radio"/> 4</p> <p>5 <input type="radio"/> .....A BARRIL ..... <input type="radio"/> 5</p> <p>5 <input type="radio"/> .....A OTRO SISTEMA ..... <input type="radio"/> 6</p> <p>NINGUNO ..... <input type="radio"/> 7</p> <p>b) DISPONE DE BAÑO DE TINA O LLUVIA CON:</p> <p>AGUA CALIENTE Y FRIA..... <input type="radio"/> 1</p> <p>AGUA FRIA SOLAMENTE..... <input type="radio"/> 2</p> <p>NINGUN SERVICIO DE BAÑO..... <input type="radio"/> 3</p>	<p>6) SERVICIO SANITARIO</p> <p>a) SISTEMA DE ELIMINACION</p> <p>b) EL EXCUSADO ES DE USO:</p> <p>EXCLUSIVO DE LA FAMILIA ..... <input type="radio"/> 1</p> <p>COLECTIVO DE VARIAS FAMILIAS <input type="radio"/> 2</p>			
<p>4) MATERIAL PREDOMINANTE</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="293 919 456 1218"> <p>a) MUROS o TABIQUES</p> <p>CONSTRUCCION</p> <p><input type="radio"/> 1 SOLIDA: Muros de ladrillo, concreto armado, bloques, piedra, adobe tendido, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 SEMISOLIDA: Tabique (Muros delgados), de madera o pandereta de ladrillo, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 LIGERA: Tabique de quincha, barro empajado, desechos (latas, cartones, etc).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p> </td> <td data-bbox="456 919 618 1218"> <p>b) TECHOS</p> <p><input type="radio"/> 1 DE PLANCHAS: Zinc, cobre, pizarreño, fieltro, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 DE TEJAS: De greda, cemento, tejas de madera, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 DE MATERIAL LIGERO: Fonolita, to-tora, caña embarrada, desechos (latas, cartones, etc.).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p> </td> <td data-bbox="618 919 776 1218"> <p>c) PISOS</p> <p><input type="radio"/> 1 MADERA</p> <p><input type="radio"/> 2 BALDOSAS</p> <p><input type="radio"/> 3 CEMENTO</p> <p><input type="radio"/> 4 LADRILLO</p> <p><input type="radio"/> 5 TIERRA</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p> </td> </tr> </table>	<p>a) MUROS o TABIQUES</p> <p>CONSTRUCCION</p> <p><input type="radio"/> 1 SOLIDA: Muros de ladrillo, concreto armado, bloques, piedra, adobe tendido, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 SEMISOLIDA: Tabique (Muros delgados), de madera o pandereta de ladrillo, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 LIGERA: Tabique de quincha, barro empajado, desechos (latas, cartones, etc).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>	<p>b) TECHOS</p> <p><input type="radio"/> 1 DE PLANCHAS: Zinc, cobre, pizarreño, fieltro, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 DE TEJAS: De greda, cemento, tejas de madera, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 DE MATERIAL LIGERO: Fonolita, to-tora, caña embarrada, desechos (latas, cartones, etc.).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>	<p>c) PISOS</p> <p><input type="radio"/> 1 MADERA</p> <p><input type="radio"/> 2 BALDOSAS</p> <p><input type="radio"/> 3 CEMENTO</p> <p><input type="radio"/> 4 LADRILLO</p> <p><input type="radio"/> 5 TIERRA</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>	<p>7) ALUMBRADO</p> <p><input type="radio"/> 1 ELECTRICO</p> <p><input type="radio"/> 2 OTRO ..... (indicarlo)</p> <p>8) a) COCINA</p> <p><input type="radio"/> 1 ELECTRICA</p> <p><input type="radio"/> 2 GAS</p> <p><input type="radio"/> 3 CARBON</p> <p><input type="radio"/> 4 LEÑA</p> <p><input type="radio"/> 5 OTRA</p> <p>(indicarla)</p> <p>b) ¿Está el artefacto de Cocina en un sitio o pieza donde se duerme?</p> <p>Anoto SI o NO.</p>	<p>9) TENENCIA</p> <p><input type="radio"/> 1 PROPIETARIO      <input type="radio"/> 4 USUFRUCTUARIO</p> <p><input type="radio"/> 2 ARRENDATARIO      <input type="radio"/> 5 SUB-ARRENDATARIO</p> <p><input type="radio"/> 3 MEJORERO      <input type="radio"/> 6 OCUPANTE DE HECHO</p> <p><input type="radio"/> 7 OTRO ..... (indicarlo)</p> <p>10) ARRIENDO MENSUAL, (sin muebles)</p> <p>\$ _____</p> <p>OBSERVACIONES: .....</p> <p>Firma de la persona que dió los datos      Firma del empadronador</p>
<p>a) MUROS o TABIQUES</p> <p>CONSTRUCCION</p> <p><input type="radio"/> 1 SOLIDA: Muros de ladrillo, concreto armado, bloques, piedra, adobe tendido, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 SEMISOLIDA: Tabique (Muros delgados), de madera o pandereta de ladrillo, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 LIGERA: Tabique de quincha, barro empajado, desechos (latas, cartones, etc).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>	<p>b) TECHOS</p> <p><input type="radio"/> 1 DE PLANCHAS: Zinc, cobre, pizarreño, fieltro, etc.</p> <p><input type="radio"/> 2 DE TEJAS: De greda, cemento, tejas de madera, etc.</p> <p><input type="radio"/> 3 DE MATERIAL LIGERO: Fonolita, to-tora, caña embarrada, desechos (latas, cartones, etc.).</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>	<p>c) PISOS</p> <p><input type="radio"/> 1 MADERA</p> <p><input type="radio"/> 2 BALDOSAS</p> <p><input type="radio"/> 3 CEMENTO</p> <p><input type="radio"/> 4 LADRILLO</p> <p><input type="radio"/> 5 TIERRA</p> <p>ESTADO: Bueno <input type="radio"/> 1</p> <p>                  Regular <input type="radio"/> 2</p> <p>                  Malo <input type="radio"/> 3</p>			

Fuente: Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1956

En este marco, surgen una serie de definiciones relevantes respecto de las unidades que se registrarán en el Censo, las cuales marcarán las mediciones futuras, más allá de sus transformaciones, contribuyendo a delimitar los estándares y lo que se considera como problemático a partir de las mediciones.

Dentro de estas nociones operacionales destaca la de vivienda correspondiente a "cualquier recinto ocupado por una familia censal o un grupo no familiar destinado a habitación" (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1956, p.63), por lo tanto, puede ser una pieza o un grupo de éstas que cuente con acceso independiente o facilidades para cocinar (o ambos), en este sentido se define más por el uso que por las características de su edificación, vinculándose estrechamente la familia con

la vivienda. Esta definición es bastante similar a la utilizada en los censos anteriores pero, como se detalla más adelante, en la práctica, la entrada independiente no fue considerada y fue el grupo familiar el que terminó por delimitar la habitación, razón por la cuál, en los resultados, el número de viviendas es el mismo que el número de familias.

La familia censal<sup>54</sup>, en tanto, corresponderá “al conjunto de personas, generalmente vinculadas por parentesco, que hacen vida en común, bajo un mismo techo. El jefe/a de familia, los parientes que viven con él, o que participan de esta vida en común por razón de trabajo, los empleados domésticos, los allegados” (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1956, p. 62), de modo que se incluyen a todos los que se alimentan de un mismo presupuesto familiar y residen juntos (o lo hicieron la noche anterior al Censo), definición que marcará todos los operativos censales del siglo XX y lo que va del XXI bajo la noción de lo que hoy se identifica como hogar, cuyo elemento central es el tratarse de una unidad económica, por tanto, decisional en cuanto a inversiones y gastos, de ahí que se operacionalice a partir del presupuesto familiar, los gastos de alimentación, entre otros criterios que facilitan su reconocimiento; así como la co-residencia en una misma unidad habitacional. En efecto, en este primer Censo de Viviendas, la cuestión de la alimentación fue usada como criterio definitorio pues “las familias que viven solas, y los inquilinos que ocupan piezas separadas de la vivienda, pero que no comparten las comidas con la familia, fueron consideradas (...) como familias censales en sí mismas” (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1956, p. 62).

De este modo, el Censo de 1952, a partir de sus definiciones, refuerza la vinculación entre familia como unidad económica y vivienda como albergue de estas unidades, cuestión que conceptualmente deja afuera a las viviendas desocupadas de cualquier potencial análisis que busque estimar necesidades residenciales.

---

<sup>54</sup> El Censo también registra y define a los grupos familiares que hacen vida común, pero que no están unidos por lazos de parentesco u habitan viviendas de tipo colectivas como hoteles, conventos, regimientos, pensiones, entre otras.



En relación a Censos anteriores, las preguntas se complejizan mucho más, no sólo por los temas abarcados, sino que porque se vuelven menos intuitivos y comprensibles, evidenciando criterios especializados y la necesidad de capacitación para que los censistas registraran según observación. Esto se manifiesta, particularmente, en las preguntas sobre materialidad de techo, piso y paredes, cuyas categorías otorgan varias posibilidades, todas con sus respectivos nombres técnicos. También se consigna el estado de conservación de muros, paredes y techos, intentando, con ello, tener una aproximación a la calidad de la edificación, evidenciando el esfuerzo clasificatorio. Se registra el modo en que las viviendas son abastecidas de agua y de servicios sanitarios con varias alternativas cerradas, intentando recoger una diversidad de situaciones.

Para el análisis de la información se confeccionó un volumen específico dedicado a los indicadores de vivienda en cuya confección no sólo participaron funcionarios de La Caja de Habitación Popular y el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile que ya eran parte del Comité Censal, sino que también un asesor técnico de Naciones Unidas y otro del gobierno de Estados Unidos. Esta publicación incluye nuevas tabulaciones que, a diferencia de Censos anteriores, implica la generación de recodificaciones de preguntas y la generación de variables que sintetizan información de varios ítems con el objeto de clasificar el parque habitacional en base a diversos criterios de habitabilidad. Este esfuerzo sintético implica consideraciones normativas respecto de ciertos “mínimos aceptables” definidos por los expertos que, en este caso, son del área técnica constructiva, y marca el sistema de indicadores para problematizar lo habitacional durante todo el siglo XX en la medida que éste se basará en índices que combinen categorías de calidad a las que, con la sofisticación de los procedimientos, se sumarán elementos relativos a la densidad y posibilidad de privacidad de los recintos (medidos indirectamente).

Al entrar en el detalle del análisis, tal como se adelantó más arriba, lo primero que salta a la vista es que en la contabilización, vivienda y familia aparecen como sinónimos, siendo esta última la que, finalmente delimitará los recintos,

presentándose tantas viviendas como familias se identificaron. En este sentido, en esta medición la cuestión de la co-residencia de familias (posteriormente denominado allegamiento) o la alta densidad de los recintos, aún no es incluida formalmente como parte de la definición formal del problema habitacional. Asimismo, destaca un elemento clave tanto para la forma de concebir el problema durante el siglo XX como para su abordaje: la consideración como universo de las viviendas particulares ocupadas sin establecer una relación con el total del parque habitacional.

En términos de indicadores que llevan a una estimación de población que habita en viviendas no adecuadas “para las necesidades” de las familias, destaca la reclasificación de los tipos de viviendas en cinco categorías (eran 16) de las cuáles serían consideradas como precarias: los departamentos o piezas que son parte de una casa antigua subdividida o casa adaptada o no para recibir familias, la pieza en conventillo, y las viviendas de tipo rancho, ruca o choza, vivienda provisoria y las viviendas callampas<sup>55</sup>.

Por otro lado, se usa una combinación de las categorías de las preguntas por material predominante en muro, pared y techo y el estado de conservación de éstos (calificado en buena regular y mala) logrando 6 combinaciones que permiten clasificar en 6 tipos.

Con estas dos tipologías, se estima la población que habita en condiciones precarias y que requerirían de nuevas viviendas en alrededor del 30%: “desde el punto de vista de las viviendas que pueden considerarse deficientes para las necesidades habitacionales de la familia censal y de aquellas que siendo capaces fueron, sin embargo, halladas en mal estado de conservación, cabría señalar en un 30% la población del país que aproximadamente requiere de nuevas viviendas.

---

<sup>55</sup> En este Censo se consideró como conventillo a la vivienda que se compone de una o más piezas dentro de una construcción que se arrienda por cuartos y que tienen servicios higiénicos comunes estando, generalmente, en deficientes condiciones de seguridad e higiene. El rancho ruca o choza, correspondían a construcciones de adobe o material ligero, preferentemente ubicadas en zonas rurales o suburbanas de materiales frágiles y casi sin ventanas e instalaciones. La vivienda callampa, en tanto, correspondería a la construcción con materiales de desecho, generalmente autoconstruida por sus propios residentes formando parte de asentamientos en poblaciones ubicadas en sitios no urbanizado, sin condiciones higiénicas apropiadas

(Servicio Nacional de Estadísticas y Censos 1958, p. 6)”. Esta cifra se descompone en un 22% que habitaría en viviendas de tipo inapropiado, y un 8% en casas que se encuentran en mal estado de conservación, señalando que este porcentaje “es llamado en el último término a servir de base bastante aproximada para determinar el déficit habitacional del país”, es decir, el número de viviendas requeridas, cifra que no se entrega en el cuerpo del texto del informe ya que éste se refiere a la población que padece el problema, pero que puede extraerse a partir de los cuadros publicados.

En los índices sintéticos a partir de los cuáles se llega a estas cifras que son difundidas públicamente, no son consideradas las variables relativas a sistema de eliminación de excretas y agua potable, cuestión fundamental para determinar los niveles de higiene. Esto se debe a que no funcionó muy bien la toma del dato por lo que fueron utilizadas como elementos descriptivos más que definitorios de la calidad de las viviendas. Por lo demás, la tipología de viviendas establecida, de alguna manera, ya estaba asociada a ciertas condiciones de higiene.

De este modo, el Censo de 1952, sus procedimientos, indicadores, así como el contexto que lo impulsa termina de consolidar la relevancia del problema habitacional en Chile como un asunto público, y de demarcar su cariz técnico, como cuestión que debe ser abordada desde expertos y cuyos límites deben ser definidos desde mediciones cuantitativas que no sólo entregan un valor numérico que con el tiempo se convertirá en una meta gubernamental, sino que además implican definiciones y una clasificación que se presenta como el reflejo de la realidad.

Con la instauración de la medición censal, el problema de la vivienda poco a poco comienza a advertirse como sinónimo de “carencia” “necesidad” y “déficit” y, paulatinamente, se deja de entender como la expresión de una amplia gama de factores como la migración rural urbana, la falta de empleo y ingreso, “desfases culturales” y falta de urbanización de las ciudades, para consolidarse como un problema posible de fijar numéricamente. Con ello, la cuestión habitacional se descomplejiza comenzando a abordarse desde la movilización de grandes flujos de

dinero, “sometido a un conjunto de protocolos y normas burocráticas que conducen a soluciones aparentemente claras y repetidas” (Ballent & Liernur, 2014, p.27).

#### **5.4 Planificación y desarrollo: tecnocratización de la definición del problema habitacional**

Como se revisó en secciones anteriores de este capítulo, la relevancia otorgada a las mediciones censales y a la nueva dimensión vivienda no solo fue impulsada por organismos internacionales, sino que también por la aparición de la noción de “planificación” como asunto central del que hacer estatal y de la relevancia conferida a la información sistemáticamente producida como insumo básico para poder llevarla a cabo.

Según Matus (s.f), la planificación “surge como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón predominante y vigente de desarrollo: el de la sustitución de importaciones” (p.6), por tanto, como una forma de ordenar el proceso que ya se había iniciado, pero esta vez en el marco de la difusión de los discursos desarrollistas que propagaron una identificación “o toma de conciencia” de los países latinoamericanos con su condición de “subdesarrollados”. Asimismo, implica una elaboración conceptual de las razones de esta posición subordinada y la justificación del modelo de desarrollo, las que fueron elaboradas fundamentalmente por la CEPAL.

La necesidad del desarrollo hacia adentro y su planificación centralizada desde el Estado se argumentan desde una crítica a la teoría de la división internacional del trabajo, en el marco de la cuál la especialización conllevaría mayor productividad y mayor ingreso. La crítica alude a que el aumento del ingreso por especialización no sucedía y no sucedería de forma equitativa en todos los países porque la relación de precios del intercambio entre productos industriales y primarios se movía en contra de los productos primarios, característicos de los países periféricos, de modo que “los agentes de producción -empresarios y trabajadores- de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de precios [de su producción], tendían a

absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos” (CEPAL, 1969, p.17).

En este marco, la planificación aparece como una herramienta básica para “desviar el curso natural del “modelo de mercado”, es decir, disciplinando el cambio” (Matus,s.f,p 2) y modificando su “rol” de proveedor de materias primas que hasta ahora parecía como lo más adecuado por tener ventajas comparativas. En el influyente documento “Análisis y proyecciones del desarrollo económico: introducción a la técnica de programación”, publicado en 1955 por la CEPAL, se define el plan, principal producto de la planificación, como “un programa que responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país” (CEPAL, 1955, en Matus, s.f, p.4).

Siguiendo a Matus (s.f)

La planificación aparece pues *tardíamente* para disciplinar el proceso de sustitución de importaciones y prematuramente para servir a un nuevo modelo viable de desarrollo aún no definido con precisión. A su vez, (...) la planificación está influida desde sus orígenes por un marcado interés por la investigación, análisis y perspectivas bajo la forma de proyecciones.

Según la CEPAL (1969), la planificación implica la profundización de los diagnósticos en los diversos problemas sociales y, en particular, en el ámbito económico, examinando sus perspectivas y requisitos de inversión para poder proyectar convirtiéndose, además, en condición para acceder a la cooperación exterior<sup>56</sup>, particularmente de los recursos que se requerirían para sostener una elevada tasa de desarrollo con la entrada de divisas, complementar el ahorro interno y reducir la necesidad de comprimir el consumo o recurrir a políticas inflacionarias. De este modo, la relación entre planificación y desarrollo, implica una particular vinculación entre sus actores principales: expertos y agencias internacionales, políticos, técnicos, burocracia y los grupos sociales organizados (estos últimos,

---

<sup>56</sup> El afán de impulsar estas ideas llevó a la CEPAL a crear, en 1962, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social “ILPES”

según Matus, muchas veces representados por los políticos). Estos actores son agentes de un proceso que ya no sólo es político, sino que crecientemente técnico y administrativo,

donde la tecnocracia oficial sirve críticamente a los propósitos de los grupos políticos que detentan el poder; y la burocracia, que no delibera en lo esencial, es el brazo ejecutor del poder político (...) El problema táctico de introducir y mantener la planificación en la esfera del Estado corresponde a los promotores de la planificación. A su vez, el conocimiento de la conducta de los grupos políticos y de la burocracia es condición previa para diseñar los procedimientos que terminan por conceder a la planificación un papel como método de gobierno. (Matus, s.f, p.13).

Según Farías (2019), en este contexto, los ingenieros fueron los profesionales centrales para la administración del Estado, llevando adelante las tareas relativas a la planificación. En las instancias de elaboración de diagnóstico, aplicación de procedimientos estandarizados y ejecución de políticas surge un gran apogeo de la psicología, los asistentes sociales, los pedagogos, entre otros. Las Ciencias Sociales, en particular la sociología, se configuran como disciplinas científicas, en la década de 1950, tomando un rol gravitante en la reflexión en torno al desarrollo y las condiciones socioeconómicas necesarias para alcanzarlo (Garretón, 2014), como se mencionó en la segunda sección de este capítulo.

La sociología dominante del momento planteaba que era necesario provocar un cambio en los principios de la estructura social, es decir, modificar el tipo de acción social pasando de acciones prescriptivas propias del mundo rural, a acciones electivas y racionales. Ello implicaba la transformación de una sociedad eminentemente rural a una sociedad urbana e industrial, y que las anomalías que se presentaran en este tránsito se deberían a la implantación asincrónica del modelo de desarrollo, lo que permitiría la convivencia de aspectos modernos con aspectos tradicionales.

En esta interpretación, el rol otorgado a los procesos de urbanización es vital en la medida que se vinculaba con industrialización en dos maneras: como práctica

constructiva, como industria y base para el desarrollo de otras industrias y, a la vez, como escenario para la conformación de determinadas actitudes “modernas”.

Así, la noción de desarrollo comienza a asociarse con los procesos de urbanización, con el avance de carreteras, aglomeración urbana, y una idea de planificación urbana muy asociada al “ganarle espacios” a la naturaleza (Aliste y Musset, 2014). Ello significó que “crecer urbanamente sobre tierras sin valor agrícola, ganadero o forestal, (...) [era] el ideal en el contexto de las ideas desarrollistas. Representa incluso un avance propio del buen uso de la razón y de los conocimientos acumulados por el saber científico y técnico de la época” (Aliste & Musset, 2014, p. 98)

Así, industrialización, urbanización y desarrollo aparecían como procesos que iban de la mano y sus consecuencias “no deseadas”: la aglomeración urbana, las malas condiciones de vida de la población migrante, la falta de vivienda adecuada, aparecían como asuntos que debían abordarse desde la preocupación estatal y desde un enfoque técnico.

En este marco, tal como señala Farías (2019) a los nuevos habitantes urbanos “se les denominó genéricamente como pobladores, los que estuvieron bajo condiciones de exclusión socioeconómica determinada por la falta de acceso al consumo, movilidad social restringida, cesantía, precariedad del empleo y de regulación de las relaciones laborales” (p.94). En términos generales, los pobladores, en particular los grupos no insertos en la estructura productiva de manera formal, estuvieron al margen del sistema de tomas de decisiones, pese a haber presionado por el acceso a la vivienda, impulsando demandas de urbanización, realizado tomas de terrenos y protestas (Farías, 2019). Ello implica que, tal como se revisó en el capítulo anterior, fueron centrales en el posicionamiento de la cuestión habitacional como un asunto estatal, pero no fueron partícipes de su configuración en tanto problema, en la demarcación de sus límites burocráticos, su cuantificación y clasificación, en definitiva, en su configuración como problema público.

Lo anterior significó una progresiva “tecnocratización” del problema habitacional y sus potenciales soluciones, es decir, su abordaje profesional por especialistas

desplazándolo del ámbito político y cultural al ámbito aparentemente más neutral que implica la ciencia (Escobar, 2007). Con ello, los dispositivos cuantitativos como el Censo de Población y Vivienda, abordado en la sección anterior de este capítulo, se transforman en un marco de observación que define lo que Escobar (2007) denomina como un “un campo perceptual estructurado” que limita lo que es posible ver y las formas de clasificar, implicando no sólo modos de interrogación y registro, sino que dando paso a formas de intervención al crear “categorías de clientes”. Hasta acá, como se señaló más arriba, esas categorías se engloban bajo el término poblador, y su clasificación aún no adquiere la sofisticación de décadas posteriores, pero se desprenden de las tipologías de vivienda e indicadores de materialidad y estado de conservación, pudiendo resumirse en habitantes de las callampas y/o pobladores de las tomas de terreno, determinando con ello intervenciones que implican una regularización de la tenencia del suelo o traslado del lugar, cuestión que se denominará como “erradicaciones” de acá en adelante, ya sea a través de autoconstrucción o construcción profesional (vigente hasta el día de hoy), así como nuevas construcciones en poblaciones para habitantes de viviendas en mal estado. El posicionamiento y paulatina sofisticación que adquieren los sistemas de medición como elemento básico de la configuración del problema habitacional encuentran parte de su sustento, además de en los elementos ya revisados en secciones anteriores, en el avance que encuentra la investigación social mediante encuestas a partir de la década de 1930. Según Coleman (1988), la aparición de la encuesta, en Estados Unidos, convirtió a los cuestionarios intuitivos en “una destreza técnica basada en métodos codificados, por aplicación de los cuales investigadores sociales comunes podían proporcionar informaciones pertinentes para la práctica” (p.787). Además de su uso en la investigación de mercado, la opinión política y las fuerzas armadas en el contexto post Segunda Guerra Mundial, la encuesta fue una herramienta fundamental en el marco de la Sociología Rural, disciplina muy relevante en el marco de las Teorías de la Modernización, por tanto, en la difusión de “políticas de desarrollo” en la medida que se enfocaba en “el modo en que las innovaciones tecnológicas de la agricultura se podían trasladar a la práctica



haciendo que los campesinos las adoptaran. Con su aplicación venía la elaboración de índices, las escalas Likert, desarrolladas en este marco por Rensis Likert en el Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos y difundidas luego a través del Centro de Investigaciones por Encuestas de la Universidad de Michigan; extendiendo la sociología aplicada a campos que no guardaban relación con la agricultura pero sí con “el desarrollo”, como la sociología industrial y las percepciones de los trabajadores (Coleman, 1988). En la década de 1950 la encuesta comienza a considerarse como un instrumento para resolver diversos problemas sociales de carácter público. Tal como señala Coleman (1988) “La idea general era que esas mismas técnicas sistemáticas de encuestas y análisis de los datos se podían aplicar a diversos problemas sociales, como la delincuencia, la desorganización comunitaria, las patologías sociales asociadas a la pobreza, y problemas educacionales” (p.790).

Así, la encuesta comienza a posicionarse como una herramienta de investigación social que entrega insumos que comienzan, por una parte, a volverse relevante en la formulación de la teoría del cambio social intencional y dirigido, y; por otra, revalida la información cuantitativa y su importancia para delinear problemas públicos, contribuyendo, a su vez, a la legitimación del Censo como instrumento de diagnóstico. Además, en sí misma, aparece como un complemento para caracterizar diversas dimensiones asociadas a las problemáticas del hábitat y los pobladores.

Todas estas tendencias vinculadas a la relevancia de la ciencia y la técnica en la dirección del cambio social y la conducción estatal, en Chile ocurren en el marco de una reforma a la administración pública que busca reorganizar el aparato estatal<sup>57</sup> a inicios de la década de 1950 y otorga una gran relevancia a la urbanización como camino necesario para la industrialización, modernización y el desarrollo del país. En este contexto, una de las primeras medidas tomadas dentro de las nuevas formas de planificación estuvo un gran programa de edificación nacional que

---

<sup>57</sup> La reforma mencionada se realiza en el segundo gobierno del presidente Carlos Ibáñez del Campo, cuyo periodo de mandato va de 1952 a 1958.

contaba con la aprobación de la ya creada Cámara Chilena de la Construcción (Hidalgo, 2019).

Con el objeto de racionalizar el uso de los recursos estatales en materia de vivienda, se opta por centralizar las funciones públicas en el Ministerio de Obras Públicas a fin de que este actuara como planificador y coordinador, buscando dinamizar la construcción y edificación de viviendas a partir de un Plan que contribuyera a desarrollar una industria. La culminación de este proceso en el primer Plan de Vivienda sin duda está influida por la presión popular y los grupos organizados, no obstante, tal como señala Farías (2019) para referirse a las transformaciones estatales del periodo, fueron liderados por grupos políticos y técnicos de clase media, indicando que “Las reformas modernizantes estaban ligadas al componente mesocrático (...) De estos sectores se fortalece el liderazgo y la capacidad total que permite abrir puertas del estado. En este marco, los tecnócratas cobraron creciente relevancia en la expansión del aparato público, en particular tras la creación de nuevos organismos, entre los que destacan la Corporación de Vivienda, en 1953.

### **5.5 La Corporación de Vivienda CORVI**

El Plan Nacional de Vivienda, tenía por propósito convertirse en un motor para la construcción de viviendas que fuera de la mano con el plan económico del país, por lo tanto, no sólo buscaba resolver el problema habitacional sino que también palear la crisis económica y formar capitales a partir de la resolución de problemas financieros que rodeaban la industria (Hidalgo, 2019). En esta línea, entre otras iniciativas, se crea el Banco del Estado, una serie de bancos privados, instituciones de crédito y compañías de seguro que facilitarían el financiamiento tanto de la construcción como de la compra de viviendas.

Según señala Raposo (2001a), el Plan buscaba centralizar, alinear y unificar la dispersión de la acción pública en la materia, tal como se revisó en la primera sección de este capítulo, además de una incorporación “amplia y orgánica del sector privado de la construcción en el proceso de producción habitacional del Estado, incluyendo también la participación de las instituciones del saber y la regulación

tecnológica del país” (p. 53), al tiempo que define los términos del problema que se busca abordar. En definitiva, se trata de consolidar un ámbito de acción gubernamental que se venía gestando desde la década de 1930, con la Caja de Habitación Popular, que formalizara la preocupación, acción y delimitación del problema de vivienda por parte del Estado, en concordancia con una creciente preponderancia de un discurso técnico y racionalizador.

En este contexto, en Julio de 1953, con la misión de ejecutar este Plan de Vivienda y otros futuros, se crea la CORVI (DFL N° 258 de Obras Públicas), organismo que fusiona las instituciones vigentes preocupadas de la materia y se erige como empresa del Estado con personalidad jurídica que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas.

Tal como lo indica el artículo 2 de su ley de creación

La Corporación de Vivienda estará encargada (...) de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos de Obras Públicas. También estará encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas (DFL N°258, 1953, art. 2).

De este modo, la CORVI no sólo busca abordar el problema residencial desde distintos ángulos considerando, además, una nueva unidad: el barrio, sino que tiene dentro de sus competencias formales el estudio de la vivienda y los problemas que la rondan. Al respecto, en los “Considerando” del DFL N°258 de 1953, se señala que la creación de la CORVI se fundamenta en que la carencia de vivienda es uno de los problemas más graves del país, en que se requiere un organismo técnico que investigue la cuestión habitacional, la fomente y pueda controlar los recursos y ramas que se relacionen con la construcción; en que se necesita la construcción de barrios y poblaciones para dar solución integral al problema y; finalmente, que para enfrentar este “problema nacional” lo central es que el Estado debe apoyar la industria de la construcción. En estos “considerando” se expresa la visión del problema habitacional de las autoridades técnicas y políticas del momento, al reconocerlo como sinónimo de carencia, de insuficiencia de viviendas, es decir,

“déficit”, palabra que poco a poco se irá instalando como parte central de los diagnósticos, particularmente el que realiza la propia CORVI con el Censo de 1960, para luego ser parte del lenguaje oficial, con la aparición del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU), en 1964 (Azócar, 2016).

Así, dentro de las competencias formales de la CORVI, se encuentra el estudio de la vivienda, por tanto, la delimitación de sus dimensiones problemáticas, así como las innovaciones que permitieran lograr la mejor forma de satisfacer las necesidades habitacionales. Para ello, la CORVI contaba con un Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos que tenía dentro de sus atribuciones efectuar estudios referentes al planeamiento de todo lo relacionado con la construcción de viviendas, incluyendo la política habitacional referente a viviendas económicas y campesinas; los tipos de construcción más eficientes para cada región; las áreas más apropiadas para remodelar, así como la calidad y dimensiones de la vivienda (DFL N°2, 1952, art. 55), por lo tanto, proponía los estándares de lo que sería considerado como una vivienda adecuada y, en oposición, una vivienda deficitaria.

Las proyecciones de acción que realiza la CORVI, fueron realizadas tomando como base las viviendas catalogadas como “malas” en el Censo de 1952, las cuales debían ser reemplazadas por otras nuevas, mientras que las “parcialmente regulares” servían para proyectar las actividades de mejoramiento (CORVI, 1963). Así, la frontera entre la vivienda mala-inhabitable y las habitables definidas a partir de la medición censal se constituye en el piso mínimo no sólo de las futuras mediciones, sino que también del estándar constructivo del momento y, por tanto, de las líneas de acción<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Las líneas de trabajo de la CORVI se caracterizan por distinguir la acción directa de la indirecta. La directa refiere a la construcción con fondos fiscales o de organismos semi-fiscales autónomos (cajas de previsión). La labor indirecta tiene que ver con el fomento, asistencia técnica y financiamiento para que otros construyan y se operativizaba a partir de tres modalidades: préstamos a particulares con control técnico del proceso constructivo, construcción que realizaban ciertos sectores industriales y mineros en base al impuesto a la utilidad dispuesto para ello, y los programas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua para la autoconstrucción de las familias con apoyo técnico y financiero de la CORVI, altamente fomentados por la cooperación internacional, en particular la Unión Panamericana, tema que será abordado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

No obstante, según Hidalgo (2019), la crisis económica que experimentó Chile en la segunda mitad de la década de 1950 afectó la mayor parte de los sectores productivos del país, comprometiendo el cumplimiento del Plan Nacional de Vivienda, por tanto, la cobertura de los programas oficiales de construcción de viviendas sociales, lo que aumentó la aparición de las “callampas” y fue el contexto para su transformación en tomas de terreno, resultado ya no de una acción espontánea y desarticulada para resolver el problema de alojamiento, sino que producto de “una acción organizada de los pobladores, que se identifican entre sí a partir de su reivindicación habitacional y tienen una intención de radicarse en los terrenos seleccionados. Con la toma, los asentamientos precarios irregulares “entran en el sistema” pues ocupan los terrenos como una forma de negociación con las autoridades” (Rivas, 2013, p. 39). Resulta icónica la toma que da origen al Campamento La Victoria, hoy Población La Victoria en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, en la cuál un grupo importante de familias damnificadas por incendios que afectaron al cordón de viviendas informales del Zanjón de la Aguada, se organizó con apoyo de la Iglesia Católica y movimientos de izquierda para tomarse sitios en la ex chacra La Feria, de propiedad de la CORVI (Garcés, 2004). Tal como señala Garcés (2004), la toma de La Victoria, logra visibilizar el fracaso de la política habitacional en relación a las callampas y la extrema precariedad habitacional, así como la consolidación de los pobladores como actor social con capacidad de organización, presión política e interpelación al Estado, lo que pone en jaque el frágil equilibrio del Estado de Compromiso, evidenciando la necesidad de una reacción de la política de vivienda.

En este escenario, a fines de la década, se promulga el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1959, que regula el “Plan Habitacional de Chile” el cual tiene importantes repercusiones para la definición de la vivienda como problema público. Este Plan fue promovido y, en buena parte, diseñado por la Cámara Chilena de la Construcción (Cofré, 2013, 2016; Kornbluth, 2013) que financió estudios y elaboró propuestas “técnicas” que debían ser concebidas como el origen de una Política Nacional de Vivienda” (Cofré, 2013, p. 272). Según Cofré (2016), los “técnicos” que

rondaron la Cámara eran, en su mayoría, formados en la Universidad Católica y educados en la Doctrina Social de la Iglesia, “críticos de las expresiones más agudas del capitalismo y del comunismo, que buscaban invertir capital e instalar un sistema viable de producción y distribución de viviendas” (p. 42) observando, para ello, el modelo de Estados Unidos, contando con apoyo técnico económico de este país a través de la Cooperación internacional.

En 1957, la Cámara organizó la primera Convención Nacional de la Construcción para “discutir con los principales actores involucrados en los problemas derivados de la crisis económica en el sector, el modo de resolver el déficit de vivienda y el rol de Estado en estas materias” (Cámara Chilena de Construcción, 1957, en Cofré, 2013, p.272). Dentro de los problemas que se discuten en esta instancia, se encuentra la restricción del crédito bancario, la baja del poder de consumo, la deuda fiscal con proveedores y contratistas, a lo que suma la amplitud del déficit habitacional como uno de los problemas más graves del país que se traducían en tensiones y conflictos amenazando la estabilidad social y política, lo cuál justificaba y hacía urgente una reforma al sistema de edificación pública. El resultado de la convención fue una serie de recomendaciones centradas en la orientación de la inversión, el fomento del ahorro, y mayores incentivos para la formación de capital en materia de vivienda, los cuáles se hicieron llegar directamente al presidente de la República. Tal como plantea Cofré (2013), se trataba de asegurar, desde el Estado, una rentabilidad a los constructores de manera que se volviera atractiva la edificación de viviendas que apuntaran a resolver el problema de la habitación popular, “el problema, se debía resolver creando un mercado de la vivienda que permitiera a las familias acceder vía compra a una unidad habitacional” (p.42), para ello era necesario “crear estado”, como señala Cofré, rediseñar la legislación y los planes públicos, que permitieran “crear mercado”.

Todas estas ideas, se vuelcan en el Plan Habitacional, el que fuera elaborado bajo la conducción del vicepresidente de la CORVI quien había sido, en el periodo inmediatamente anterior, vicepresidente de la Cámara (Cofré, 2013). La mayor parte de las medidas del Plan se relacionaban con incentivos para la entrada de capitales

privados a la construcción de viviendas económicas, proponiendo una serie de exenciones de impuestos a los contratos, presupuestos y transferencias, convirtiéndose en una especie de continuación de la Ley Pereira, 1949, que permitiera el máximo de ganancias de las empresas constructoras<sup>59</sup> (Hidalgo, 2019). El DFL N°2 también implicaba préstamos para la construcción, concursos públicos para que los privados ejecutaran las obras de la CORVI pues, tal como lo señala el documento que sintetiza la ley, presentado por quien fuera presidente cuando se promulga el DFL N°2, Jorge Alessandri, “el presupuesto nacional deberá proporcionar una fuerte ayuda directa al sector privado, financiando gran parte de la inversión total en vivienda mediante préstamos a largo plazo” (CORVI, 1963, p. 10), como lo indica el mismo texto, el propósito general era dejar el máximo de iniciativas en manos del sector privado, limitando las inversiones públicas a rubros específicos.

Por otro lado, se establece una política de reajuste en base al índice de variaciones del costo de la vida garantizando, con ello, el valor real de los ahorros y estimulando por primera vez esta práctica, la que tenía implicancias no sólo financieras, sino también culturales. En este marco, se crea el Sistema de Ahorro y Préstamo (DFL N° 205, del 5 de abril de 1960, en adelante SINAP)<sup>60</sup>, el que dio un fuerte impulso a la formación de asociaciones privadas de ahorro y préstamo e intenta institucionalizar el ahorro como una forma de lograr un mayor compromiso monetario por parte de quienes adquirirían una vivienda por medio de la CORVI (Hidalgo, 2019).

Según Hidalgo (2019), la Cámara Chilena de la Construcción tuvo un rol importante en la definición del sistema de ahorro, inspirándose en el Federal Loan Bank (Banco

---

<sup>59</sup> En términos generales, el Plan puede resumirse en los siguientes puntos: diversifica incentivos para atraer el capital privado, crea el ahorro reajutable y las cuentas de ahorro para la vivienda, reglamenta los créditos hipotecarios, define la vivienda económica, autoriza a la CORVI a erradicar, crea el departamento de planeamiento y estudios económicos, fusiona los departamentos técnicos de las cajas de previsión, autoriza a la CORVI a erradicar las callampas y tomas de terreno (CORVI, 1963).

<sup>60</sup> El sistema de crédito del momento se componía de las instituciones privadas de Ahorro y Préstamo; la Caja Central de Ahorros y Préstamo (fiscal) que controlaba y dictaba las normas en la materia, además de hacer préstamos directos; las Cajas de Previsión que entregaban préstamos a imponentes dueños de sitios urbanizados (créditos controlados por CORVI); operaciones hipotecarias del banco Estado.

Federal de Crédito Habitacional) de Estados Unidos, en particular en La Caja Central de Ahorros, organismo autónomo que tenía por función supervisar a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las cuáles eran instituciones sin fines de lucro que recibían los depósitos de sus socios, utilizándolos para créditos hipotecarios con condiciones favorables, además servían para la “creación de capitales basados en el ahorro popular, con la finalidad de que estos contribuyeran a la estabilidad de la industria de la construcción” (Salgado, Trincado & Vásquez, 1993, en Hidalgo, 2019, p. 271).

Según Opazo (1963a), vicepresidente de la CORVI, con el Sistema de Ahorro y Préstamo, se lograba

crear una conciencia ciudadana que antes no existía, tanto en lo que respecta al ahorro popular destinado a la vivienda como a la aceptación de los módulos habitacionales compatibles con el poder económico de los adquirientes; hoy el chileno sabe que la vivienda es un bien que se debe adquirir en su precio justo, se ha desaparecido ese vicio que existía anteriormente del enriquecimiento de los pocos que lograban este bien en desmedro del resto de los ciudadanos que no habían tenido la suerte de obtenerlo (p. 19).

De este modo, con el ahorro no sólo se buscaba una forma de financiamiento sino también lo que Raposo (2004) identifica con una labor de disciplinamiento social a través de la constancia y la necesidad de vinculación laboral para la generación de ingresos permanentes. Al mismo tiempo, tal como se desprende de las palabras del Vicepresidente de la CORVI, comienza a difundirse un discurso que asocia la vivienda a esfuerzo individual, por tanto, sus características y calidad se presentarán como estratificadas conforme a este criterio.

En la misma línea de difundir el esfuerzo individual y asociar la consecución de la vivienda con el trabajo individual y como complemento a la importante labor “erradicadora”<sup>61</sup> y “re-radicadora”, es decir, de la labor de sacar las callampas y

---

<sup>61</sup> Según la CORVI (1960), la erradicación consiste en el procedimiento para el traslado masivo de los habitantes de las “poblaciones generadas espontáneamente y llamadas “callampas”, que se encuentran en las inmediaciones de las grandes ciudades. El traslado se efectúa a terrenos urbanizados y loteados, donde se



tomas de terreno de donde estaban para llevarlas a otro sitio en mejores condiciones, se implementa un Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Al respecto la propia CORVI (1960) señala que

(...) las condiciones de vida de los pobladores “callampa” está afectada por problemas de todo orden, como bajo nivel económico, social y cultural, cesantía, uniones ilegales, promiscuidad, analfabetismo y otros, la CORVI, junto con destacar al personal técnico del departamento de construcción para las labores inherentes en este ramo, trabaja también con la organización de las comunidades que así se crean a través del departamento jurídico, y el servicio de asistencia social, dando a los habitantes nuevas directrices que les ayudan a alcanzar mejores niveles de vida.

De este modo, la autoconstrucción asistida no sólo es vista como una vía de mejora de las condiciones de vida, sino que también como una forma de disciplinamiento y “erradicación” de conductas no deseadas. Además, al basarse en la ayuda mutua, es decir, en la participación activa en la construcción tanto para el beneficio individual como para el de otras familias con la ayuda técnica externa del Estado, sirve de base para la organización la comunidad. Este programa tiene su origen en el Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos, del año 1951 y en el Convenio para Programa Cooperativo de Viviendas, de 1954, suscrito entre la CORVI y el Instituto de Estudios Interamericanos (CORVI, 1960). El discurso central en torno la autoconstrucción fue promovido por la Unión Panamericana como una alternativa para la solución de déficit habitacional que podía ser más masiva que las centradas en viviendas terminadas, además que implicaba “el esfuerzo” de cada familia cuyos resultados, tal como señala Hidalgo (2019), iban más allá de la vivienda, pues implicaba un proceso educativo y una forma de inserción social al regularizar su condición de habitantes informales de la ciudad. Así, la autoconstrucción favorecería la valoración de la vivienda, de la vida

---

instalan viviendas primitivas de los pobladores, para luego realizar, por autoconstrucción, la vivienda definitiva” (p. 11)

doméstica y los cuidados requeridos, sentando las bases de lo que, en el siguiente periodo, se constituirá como una forma de difusión de la propiedad privada.

### **5.6 Ahorro y vivienda mínima para una familia promedio**

Un elemento muy importante que marcó la acción de la CORVI fue la definición de una vivienda mínima económica como parte del DFL N°2, la que no sólo se asociaba a un valor monetario específico, sino que a ciertas características y estándares diferenciados acordes a la capacidad de pago de cada familia<sup>62</sup>, reforzando el discurso que vinculaba vivienda y esfuerzo, al tiempo que apuntaba a tener una mayor cobertura y masividad. Si bien la definición de la vivienda financiada por el Estado estuvo asociada a un valor monetario en momentos anteriores de la demarcación del problema habitacional, la identificación de “los mínimos”, en este contexto, estuvo enmarcada en una discusión mucho más técnica que buscaba, por una parte, racionalizar la producción, optimizar los recursos y alcanzar una mayor masividad, así como identificar las funciones básicas del espacio habitable. De este modo, la discusión general donde se contextualizan las nuevas soluciones al problema, están en directa relación con las nuevas formas de definirlo, a partir de la posibilidad de estandarización y la progresiva instauración de un discurso científico no sólo en el ámbito constructivo, sino también social. Ejemplo de ello es la elaboración de diagnósticos específicos de la distribución de los ingresos y, por tanto, de la capacidad de pago de las familias en Chile, lo que permitió establecer montos mínimos y máximos de posibilidad de pago, concluyendo la necesidad de viviendas de distintos tipos para poder acceder por sus propios medios a una vivienda (CORVI, 1963).

Así, apelando a la información científica, la CORVI inaugura el discurso sobre el mínimo habitable que implica estándares de habitabilidad y otros componentes relevantes de un sistema residencial mínimo (Raposo, 2009). Está inspirado en los

---

<sup>62</sup> Se establecieron tres categorías básicas de vivienda: a)vivienda mínima: sitio urbanizado, unidad sanitaria y en ocasiones un dormitorio; b)vivienda media: sitio urbanizado, servicios, vivienda con dormitorios y sala de estar; c)vivienda superior: sitio urbanizado, vivienda terminada, tres o cuatro dormitorios, terminaciones de alta calidad.

Postulados del Movimiento Moderno, gestados fundamentalmente en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) (1928, 1929, 1930, 1933)<sup>63</sup>, los que abogan por potenciar el rol del Estado y formar la “opinión pública”, ya que, desde su visión, los usuarios no sabían expresar sus necesidades lo que fortalece la figura del “experto” como intermediario para identificar los requerimientos residenciales, por lo tanto, para definir sus problemas. Proponen el establecimiento de estándares para concebir una “vivienda mínima” que permita una edificación masiva, promoviendo y utilizando los cambios tecnológicos que permitan una producción mayor; y principios del orden y funcionamiento para la ciudad en atención a las necesidades de sus habitantes (Gámez, 1999). En este contexto, destaca la Carta de Atenas (publicada en 1942) y su comprensión de las ciudades modernas como resultado de una “zonificación según su función de habitar, circular, trabajar, recrear el cuerpo y el espíritu, a través de la salud, educación y el esparcimiento, entre otras cosas” (Gertosio, 2016, p.45), siendo el conjunto habitacional el punto de convergencia de todas las medidas para la satisfacción de necesidades y desde donde se establecen las relaciones con otros lugares para la realización de actividades que superan este espacio, como el trabajo (Gámez, 1999).

Otro referente importante para la concepción de la vivienda que desarrollo la CORVI es la teoría de las Unidades Vecinales, desarrollada por C. Perry alrededor de 1928, quien las define como como “una zona urbana residencial, que incluye todos los servicios de utilidad pública y las condiciones requeridas por la familia media para su adecuada comodidad y desarrollo dentro de las proximidades a su vivienda” (Perry, en Gertosio, 2016, p. 46), implicando un área céntrica con equipamientos y

---

<sup>63</sup>Los principales postulados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) llegan a América Latina Latinoamérica a través de expertos asesores o cooperación internacional que venían desde los Estados Unidos, por lo tanto hay un desfase temporal en relación al momento de realización de los congresos (Almandoz, 2007). Además la primera traducción al español de la Carta de Atenas, de 1942, uno de los manifiestos más importantes del Movimiento Moderno, es del año 1957, de la editorial argentina “Contemporánea”.

servicios pensado para alrededor 7.500 habitantes (la superficie de la unidad vecinal debía estar determinada en función de la disponibilidad de escuelas básicas, contemplando un camino que pudiera recorrerse a pie en 15 minutos).

De este modo, la ciudad es vista como un espacio de múltiples escalas, donde la vivienda ocupa una posición nuclear en el marco de los conjuntos habitacionales y su relación con otros espacios similares o destinados a usos no habitacionales. Tras la visualización de funciones universales, hay una visión de territorios habitantes más o menos universales que realizan actividades predecibles de considerar por el urbanismo y la arquitectura y, por lo tanto, que tienen las mismas necesidades, susceptibles de conocer a través de métodos estandarizados, tal como señala Gámez (1999), "El prototipo sugiere o supone un grupo familiar nuclear, padres y dos hijos (dos dormitorios)", por lo que lleva implícito una forma única de familia, sin consideración de formatos extensos y otros comunes como estrategias económicas de subsistencias y de cuidados personales.

A pesar de la visión más amplia de la satisfacción de los requerimientos residenciales, incorporando a la escala de la vivienda la del conjunto habitacional, la enunciación pública del problema habitacional se articula principalmente en torno al déficit habitacional, en cuanto a unidades habitacionales faltantes para satisfacer las necesidades de las familias chilenas y también como método científico para identificar y clasificar dichas necesidades. La identificación de otros requerimientos asociados al exterior de la vivienda no se hace parte de diagnósticos nacionales generales y repetibles, por tanto, "enunciables" en la discusión pública, y dejándose como elemento de estudios más puntuales, o como parte del campo del diseño urbano y la arquitectura, sin que ello contemplara necesariamente una forma sistemática de identificar las necesidades de las familias.

## **5.7 Síntesis y conclusión**

Según Jorge Opazo (1963b), quien fuera Gerente General de la CORVI, en su Monografía "Chile y el Plan Habitacional", el Plan Habitacional de Chile (DFL N°2) que marcó la labor de la CORVI, previo a la creación del MINVU, es el "producto de

un estudio científico de la necesidad habitacional en materia de vivienda y una proyección en el sentido práctico” (p.5) buscando dar incentivos a inversionistas, créditos a particulares y empresas. El mismo Opazo (1963b) señala que los fundamentos del nuevo plan se relacionan con la centralización de la acción del sector público con el afán de planificar de manera más científica las necesidades, costos, materiales, etc.; con el incentivo a la iniciativa privada y la participación del sector asalariado a través del ahorro y el propio esfuerzo para alcanzar la propiedad. En las palabras del propio Gerente General de la CORVI se encuentran elementos de síntesis importantes de este momento de la configuración del problema habitacional, observándose la referencia recurrente a la ciencia, a la determinación técnica de necesidades y soluciones como caras de una misma moneda que pueden identificarse con la observación de la realidad y los instrumentos dispuestos para ello, cuestión que adquiere cada vez mayor relevancia no sólo para la cuantificación del problema, sino como parte constitutiva de éste, no puede hacerse referencia a él sin hacer mención a sus cifras, a sus instrumentos, a sus observaciones, por tanto, no cualquiera puede enunciarlo con total legitimidad ni debatir su contenido.

De este modo, la acción gubernamental del periodo está fuertemente influida por un discurso que busca racionalizar la actuar del Estado, dándole relevancia a la planificación y tecnocratización en el diseño de diagnóstico, planes y programas, respondiendo a las demandas de diversos actores de una figura de mayor alcance e institucionalización, pero incorporando en el diseño sólo a los agentes asociados a la industria de la construcción, la cuál se termina de conformar y consolidar en éste periodo, gracias al fuerte impulso estatal.

El Censo de 1952, sus procedimientos, indicadores, así como el contexto internacional que lo rodea e impulsa, termina de consolidar la relevancia del problema habitacional en Chile como un cuestión pública y técnica, y posiciona a las mediciones cuantitativas, sus definiciones y categorías como el reflejo de la realidad.

En este marco, el problema de la vivienda comienza a tratarse como sinónimo del “déficit habitacional”, término que se posiciona como núcleo del diagnóstico para el diseño de la política pública, consolidando la burocratización de lo que fuera “la cuestión habitacional”.

En definitiva, se consolida un ámbito de acción gubernamental que se venía gestando desde la década de 1930, con La Caja de Habitación Popular, que formalizara la preocupación, acción y delimitación del problema de vivienda por parte del Estado, en concordancia con una creciente preponderancia de un discurso técnico y racionalizador.

La vivienda, en tanto, y el proceso a través del cuál se adquiere, sigue reforzando el discurso familiarista impulsado por La Caja, adicionándose toda una retórica del esfuerzo y el ahorro que asocia la posibilidad de acceder a una vivienda a los méritos de la familia, en este marco, la tematización de la vivienda mínima y la posibilidad de definir técnicamente los mínimos habitables emerge con fuerza marcando la futura política habitacional del siglo XX. Con ello, la CORVI consolida una noción operativa de vivienda, a los estudios de diagnóstico y el fomento de la vivienda económica.

El Estado ejerce un rol central para incentivar la conformación del sector económico de la construcción como ámbito clave para la economía nacional, en particular para el abordaje de las crisis económicas. De este modo, tal como lo señalaran Braudel y Wallerstein en su comprensión de capitalismo como proceso general, el Estado, al conformar un nuevo nicho de mercado, contribuye al emergente surgimiento de una nueva actoría sociopolítica y económica: los empresarios de la construcción. Esta nueva actoría, no solo se constituirá, en un agente fundamental del emergente sector de urbanismo y construcción, sino que será parte de un eje central de los procesos de acumulación de la segunda mitad del siglo XX, ya que, tal como plantea Lefebvre y luego Harvey en el análisis de los procesos socioeconómicos contemporáneos, la urbanización es constitutiva del capitalismo.

## **6. Capítulo Sexto: El déficit habitacional como número público: necesidades constructivas y metas gubernamentales**

Este capítulo muestra la consolidación del déficit habitacional como número público a partir de su uso recurrente en el discurso político y de su interpretación como sinónimo de necesidades habitacionales y de nuevas unidades de viviendas a construir. En esta línea, se da cuenta de la transmutación discursiva de la medición en un indicador de necesidades constructivas e instrumento para el establecimiento de metas gubernamentales.

Para ello, se presenta la Alianza para el Progreso como marco contextual internacional que impacta en la reconfiguración del campo gubernamental, tanto por la relevancia crítica otorgada al tema habitacional y el impulso de la capacidad de contención de la vivienda de procesos revolucionarios, como por la formalización de recomendaciones internacionales a través de documentos de amplia difusión. En este marco, y a partir de la revisión de los Censos de 1960 y 1970, se resalta la implementación en Chile de la noción de “hogar” como la primera “abstracción” estadística que busca dar cuenta de aspectos relacionales de la co-residencia y que tendrá un enorme impacto en la configuración que asumirá la representación estatal del problema habitacional durante las últimas décadas del siglo XX.

En el marco del impulso que entrega la Alianza para el Progreso al problema habitacional así como por el desarrollo e institucionalización de las Ciencias Sociales en el país, surgen nuevos elementos que se adicionan a la comprensión del problema, los cuales se configuran como una dimensión explicativa articuladas principalmente en torno a la Teoría de la Marginalidad, la Perspectiva Estructural y la de Autoconstrucción, las cuáles tienen un gran impacto en el discurso político y en los programas habitacionales que se implementan en el periodo, no obstante, no cuestionan ni impactan el núcleo de la configuración del problema: el déficit habitacional.

Considerando el encuadre internacional, la dimensión explicativa en la configuración del problema, el surgimiento de una nueva institucionalidad en

materia de vivienda (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo), y el contexto de gran movilización y politización del país; se destaca la configuración de un entramado discursivo articulado en torno a la propiedad, cuya emergencia es facilitada por la interpretación de las cifras del déficit habitacional como una situación crítica, así como por el énfasis otorgado a la condición de propietarios de dos gobiernos políticamente opuestos: el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei Montalva y el gobierno de la Unidad Popular del socialista Salvador Allende.

### **6.1 La Alianza para el Progreso: un nuevo marco internacional para la configuración del problema habitacional y el déficit como su número público**

A partir de 1960, en particular en la segunda mitad de la década, se genera un clima de gran movilización popular en Chile y de amplias demandas por una transformación sociopolítica que implicara una mejora de las condiciones de vida de las personas. En este marco, las reivindicaciones habitacionales adquieren una gran fuerza junto con el rol que asumen los que comenzaron a ser nominados como “pobladores”, tal como se mencionó en el capítulo anterior, siendo identificados como habitantes de asentamientos autoconstruidos, en terrenos “tomados” que no les eran propios y que, paulatinamente, comenzaron a acrecentar su capacidad organizativa, de autogestión y su rol como actores políticos relevantes.

A este escenario nacional de movilización, se suma un nuevo encuadre institucional para la cooperación internacional, la influencia extranjera y la movilidad de políticas públicas. Hasta la década del 1960, el apoyo externo se había anclado, fundamentalmente, en el proveniente de los Estados Unidos cuya prioridad estaba en el Plan Marshall para impulsar la reconstrucción europea, lo que restringía el apoyo técnico y monetario a América Latina al que fuera aprobado a partir de planes concretos que se presentaran a organismos como el Banco Mundial o las instituciones financieras de carácter privado (Olivares, 2004). Esta política hacia América Latina, amparada en el discurso desarrollista, tenía como foco principal la creación de actividad económica como base para el crecimiento del empleo y, con



ello, la mejora de las condiciones de vida. Fundamentalmente, se buscaba crear un clima favorable para la inversión en cada país (Krause, 1963), de modo que se estimulara, con ello, la formación de capitales nacionales garantizando mercados estables para Estados Unidos y el control de los procesos revolucionarios. Ello implica que la mayor parte de la intervención era de carácter más indirecto, centrada en la dimensión económica. Así, tal como señalara Krause (1963)

La ayuda fiscal (...) se inclinaba al tipo de ayuda relativamente poco costosa de la asistencia técnica (ofrecida bajo el programa de Seguridad Mutua), complementada de vez en cuando con préstamos para “negocios serios” y proyecto por proyecto, a través del Banco de Exportación-Importación de orientación conservadora (p.71).

No obstante, existieron grandes traspasos de dinero en algunos contextos de urgencia de amenaza a los ordenes sociopolíticos y muy marcados por la noción de “autoayuda”, en particular en el ámbito de la autoconstrucción, cuestión que muestra que el problema habitacional ya estaba pre figurado como una cuestión relevante de la cooperación (tal como se revisó en el capítulo anterior).

La llegada de Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos, en 1961, implica una relectura del escenario político internacional otorgando relevancia crítica a los procesos políticos de Laos, Berlín, el Congo y, particularmente, al caso cubano, aceptando que la Revolución (de 1959) era resultado del descontento de la población y que, a pesar de ello, no se realizó ningún cambio que apaciguara los ánimos y evitara el proceso de transformación socialista que vivía ese país. Al respecto Krause (1963) enfatiza que

La conclusión que sacó Estados Unidos fue la siguiente: existen malos ambientes en otros países latinoamericanos; el descontento va creciendo; y a menos que se hagan cambios, pueden muy bien ocurrir otras revoluciones. Así pues, la fórmula a la que se llegó fue a la de actuar en la “promoción de reformas” (p. 74).

Habiendo advertido la situación, a diferencia de lo realizado décadas atrás, el gobierno decide otorgarle atención prioritaria a América Latina con el propósito de

hacer menos vulnerables a sus países frente a procesos revolucionarios (Krause, 1963). Fue así que se confeccionó, en el mismo año 1961, un programa bautizado con el nombre de Alianza para el Progreso, el cuál fue presentado por el presidente Kennedy en una recepción ofrecida a los diplomáticos latinoamericanos en Washington y traducido en un acuerdo multinacional que se firma en la ciudad de Montevideo, Uruguay, y una Declaración firmada en la ciudad de Punta del Este del mismo país, documentos en los que se establecen los principios que guiarían la Alianza, su organización y estructura formal (Alianza para el Progreso, s.f)

La ayuda concreta que implica este programa tiene como base la voluntad del país que recibe el apoyo a planificar y ejecutar reformas en su estructura gubernamental que permitieran una redistribución que mejorara las condiciones de vida de la población, independiente de que se hicieran transferencias en el corto plazo para otorgar beneficios instantáneos para “contentar al “hombre del pueblo” con su suerte en un futuro inmediato” (Krause, 1963, p.78).

El esfuerzo que implicaba la Alianza, en palabras del mismo Kennedy en el primer discurso pronunciado en Washington frente a los diplomáticos latinoamericanos, no tenía precedentes “en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de América, las necesidades de techo, trabajo, tierra, salud y escuelas” (Alianza para el Progreso, s.f, p.8). Este discurso revela el cambio de foco en la retórica política posicionando a “las necesidades” y su satisfacción como un pilar del programa de ayudas y la mantención del orden social, elevándolas al lugar de “fundamentales”, es decir, básicas para la sobrevivencia así como universales, dentro de las cuáles la cuestión del albergue, “el techo”, lo que luego será presentado como vivienda en el documento que sella el acuerdo, aparece como una cuestión central. Esta relevancia se traduce en que una parte fundamental del plan consiste en “la promoción de objetivos primordialmente sociales [entre los cuáles], se citan como necesarias las actividades sobre: (1) vivienda, (2) educación, (3) salud pública y sanidad” (Krause, 1963, p.68).

Del mismo modo, “La Declaración a los Pueblos de América”(1961), que contiene los compromisos de los representantes de las repúblicas americanas para la constitución de la Alianza para el Progreso, señala que los países se comprometen a “Ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América” (Alianza para el Progreso, s.f, p.10) vinculando, discursivamente, la vivienda con la dignidad. Así, necesidad fundamental, vivienda, dignidad y, como se verá más adelante, propiedad, comienzan a vincularse en un entramado discursivo que releva su importancia en la vida de las personas, en la generación de conformidad social y en la contención de procesos revolucionarios que amenazaran la continuidad del capitalismo y sus procesos de acumulación.

En la “Carta de Punta del Este” (1961), por su parte, el compromiso de atender las dimensiones problemáticas de la cuestión habitacional es expresado a partir de su número público, fraguado en el periodo anterior (ver capítulo seis): el déficit habitacional. En el punto número nueve de los acuerdos se propone como meta

Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso con el fin de disminuir el déficit habitacional: reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes (Alianza para el Progreso, s.f, p.17).

Así, se observa como los compromisos de la Alianza resumen una de las características centrales de lo que ocurre con la delimitación del problema habitacional en esta etapa: asumen el déficit habitacional y los indicadores que los componen, como expresión del problema y como sinónimo de necesidades, convirtiendo al número en meta constructiva de la gestión gubernamental y del éxito político.

Considerando lo anterior, dentro de los acuerdos suscritos se le otorga un papel relevante al mejoramiento de las estadísticas básicas. Al respecto, la Carta de Punta del Este (1961) señala:

La realización de conformidad con los acuerdos de cooperación existentes entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos,

la Comisión Económica para América Latina, y el Banco Interamericano de Desarrollo, de estudios e investigaciones en el propio lugar, incluyendo los problemas relativos al desarrollo, la formación de organismos nacionales para la preparación de desarrollo, reforma agraria y desarrollo rural, salud, cooperativas, vivienda, enseñanza y formación profesional, tributación y recaudación de impuestos (Alianza para el Progreso, s.f, p.22).

De este modo, el acuerdo no sólo valida lo existente en materia de información y estadísticas, sino que estimula el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales y de la investigación en distintas materias, entre ellas, la vivienda, otorgando un contexto propicio y opciones de financiamiento para la generación de estudios específicos que ampliaron la mirada sobre el problema habitacional que permitieron no sólo complementar los estadísticas del déficit, sino que pensar en otras dimensiones del problema, incluyendo elementos del entorno residencial, el desarrollo local y la vinculación de urbanización con desarrollo regional. Esto permite que, al menos discursivamente, la enunciación del problema adquiriera nuevas aristas que se tradujeron en una nueva forma de tecnificar el conocimiento sobre los problemas del hábitat, cuestión que se traduce, como se verá en detalle más adelante, en los Estudios Pre Inversionales, llevados a cabo por la nueva institución estatal chilena a cargo de la materia: el MINVU.

Este marco estimula el debate “técnico” en torno a las diversas funciones que cumple la vivienda en el desarrollo de los países, así como también sobre las causas por las cuáles había sido tan deficiente la disminución del déficit habitacional. En esta línea, en 1962, en la Universidad de California (en adelante UCLA), en Los Ángeles Estados Unidos, se desarrolla una importante reunión sobre la formación de capitales para la vivienda en América Latina, promovida por la OEA, en la que participan ministros de las reparticiones públicas de la materia de diversos países, ministros de hacienda y empresarios del sector bienes raíces. Se destaca acá porque es un ejemplo que muestra, a lo largo de sus diferentes exposiciones, la explicación a la poca disminución del déficit de vivienda, la que estaría dada por “el hecho que el capital (...), no se ha movido hacia la vivienda en volumen suficiente

para cubrir las necesidades (...) los problemas de vivienda de la región no podrán solucionarse hasta que no se produzca un aumento sustancial de las inversiones de capital para vivienda” (Unión Panamericana, 1963, p1). Así, desde un enfoque economicista, se pone la causa en la producción de la vivienda y en los problemas inflacionarios que caracterizaban a los países de América Latina en ese momento que desincentivaban el ahorro para la vivienda y la capitalización, omitiendo las razones estructurales que impiden el acceso a ella. Desde esta matriz general de explicación que propició fuertes críticas, como se verá más adelante, las recomendaciones obvias son las medidas que facilitarían la inversión privada en vivienda, el avance en la estandarización y prefabricación para disminuir costos, políticas redistributivas, mayores recursos a la banca estatal y, muy relevante para la formación de una nueva institucionalidad; un único organismo que canalice todo en materia de vivienda y le otorgue el lugar que le corresponde en el desarrollo no sólo económico, sino también social (Grebler, 1963). Tal como señalan Harris & Gilles (1963), editores del libro que resume las ponencias de la reunión técnica, se entiende que la vivienda tiene un papel clave en los países en “proceso de desarrollo”, ya que su inadecuación impide a la fuerza de trabajo desempeñarse de buena forma, lo cuál justifica la canalización de fondos en materia de vivienda, así “además de las razones de orden social, existe una razón económica poderosa que justifica la inversión” (p. 6), a ello suman la necesidad de planificar la vivienda como una forma de reducir los costos de transportes y urbanización necesarios para el desarrollo de actividades económicas. Esta visión se resume de manera muy ilustrativa en la ponencia de Robinson (1963) quien señala que la falta de vivienda se refleja en falta de productividad “inquietud social, la formación de ambiente propicio para la violencia y levantamiento político y el descontento con la sociedad de libre empresa” (p.30) a lo que agrega que

En cualquier debate sobre la relación vivienda y desarrollo económico, debe presentarse atención a la vivienda como necesidad y complemento del desarrollo industrial y agrícola, al efecto urbanizador del desarrollo económico y a las pérdidas económicas a que lleva la falta de planeamiento,

la relación vivienda productividad, la contribución al empleo de la mano de obra (p.31).

En este marco aparece también lo que se visualiza, en esta reunión técnica, como otra gran “ventaja social de la vivienda: que la casa y quizás más especialmente la propiedad de una casa es un factor que promueve la estabilidad y el progreso social. Además de ser deseables como objetivos sociales, la estabilidad y el progreso contribuyen positivamente a la economía de cualquier nación” (Klaaseen y Burns, p. 26).

De este modo, el problema habitacional, que ya era concebido como tal en el marco de la cooperación internacional pasa a ser uno de los temas prioritarios en este nuevo contexto, consolidándose como ámbito de acción de la política internacional. En concreto, la asistencia técnica norteamericana se intensificó en Chile al inicio de la década de 1960, no sólo por el nuevo marco que otorgaba la Alianza para el Progreso, sino que por el gran terremoto ocurrido en mayo de 1960 que afectó al centro y sur de Chile (conocido también como el megaterremoto de Valdivia o el Gran Terremoto de Chile). Al respecto, Raposo & Valencia (2004) señalan que entre 1961 y 1964 se firmó un convenio entre la Agencia Interamericana de Desarrollo (USAID) de los Estados Unidos y el Ministerio de Obras Públicas, específicamente la sección de Planificación Urbana. En este marco, de forma paralela a las labores de reconstrucción, se llevan a cabo asesorías en diversas ciudades del sur de Chile en materia de planificación con el propósito de delinear los rasgos de los nuevos planos reguladores. Entre 1965 y 1969, Raposo & Valencia (2004) destacan como la más influyente a la misión encabezada por John Friedman, jefe del Programa de Planificación Urbana de la Universidad de California, de Los Ángeles (UCLA), con el auspicio de la Fundación Ford. La misión llevó adelante un Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, trabajando con funcionarios de la Corporación de Fomento, Ministerio de Obras Públicas, el recientemente creado Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Además, Friedmann logró un convenio entre la UCLA y la Universidad Católica de Chile que permitió la formación del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU),

destinado a la formación de post grado y a la investigación, en el marco del cuál se formó un Equipo de Estudios Poblacionales que contribuyó a la caracterización de los pobladores y sus entornos, sus niveles de politización y orgánica, incluyendo a la discusión una mirada sociológica de “los problemas habitacionales”.

Las “misiones” llevadas a cabo por Friedmann y su equipo, contribuyeron a la inserción del déficit habitacional en una mirada más general del problema habitacional, que identificaba, como parte del fenómeno, a la desintegración social, económica y espacial de la sociedad chilena (Raposo & Moyano, 2004), lo que implicaba una visión más integral de los territorios, y no descuidar otro elemento relevante para la Alianza para el Progreso: la protección de la democracia (Alianza para el Progreso, s.f), lo cual se lograba con una mayor participación de la ciudadanía y el desarrollo de centros urbanos con servicios públicos adecuados (Alianza para el Progreso, s.f). Así, la cooperación técnica hacia Chile en esta etapa tuvo un impacto relevante en la formación de técnicos y especialistas, además de una gran influencia en lo que Raposo & Moyano (2004) identifican como “la constitución del discurso político, incorporando mayor conciencia territorial y elementos doctrinarios relativos a aspectos espaciales de la asignación de recursos en el país”. Más allá de la traducción en programas concretos ejecutados, la relevancia de estos hitos radica en que la discusión sobre el problema habitacional y el déficit habitacional, como su reflejo cuantitativo, es tensionada por discursos que, sin cuestionar las cifras ni al déficit habitacional en si mismo, buscan centrarse en explicaciones del “fenómeno”, abriendo un espacio para el desarrollo de teorías o la relecturas de teorías desde perspectivas latinoamericanas que complejizan la mirada sobre el problema, y para la integración de manera más intensiva y relevante de otras disciplinas, en particular de las ciencias sociales.

## **6.2 Teorías explicativas del problema habitacional**

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, la teoría de la modernización ofreció el marco conceptual para el impulso del discurso desarrollista y su caracterización de las sociedades latinoamericanas como “tradicionales”, identificando tres

dimensiones para que fuera exitosa su transición a sociedades modernas: una política, una económica y otra relativa a la estructura social. Además, como queda de manifiesto en el libro “Las naciones que surgen. Su desarrollo y la política de Estados Unidos”, editado al amparo del Center of International Studies en 1961, a petición de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, el requisito básico para el cambio en dichos campos es la modernización de las actitudes. La modernidad es un estilo de vida. El conjunto de las conductas que constituyen el estilo de vida moderno recibe su coherencia de una estructura mental: hacia el ahora y el después, hacia la permanencia y el cambio, hacia uno mismo y el prójimo (...) las gentes tienen que llegar a aceptar nuevas formas de organización del poder basadas en la creación de un gobierno nacional mínimamente efectivo (Millikan & Blackmer, 1961, p. 31).

Así, la dimensión psicosocial comienza a adquirir cada vez más relevancia y, con ella, todos los elementos que se creía influían en la conformación de la “actitud” correcta para el cambio, como la vivienda y la urbanización, del mismo modo que se comienza a promover una organización política que sea capaz de procesar los conflictos de forma que estos no amenacen el camino al desarrollo y que implementen políticas que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la población, así como el estímulo al intercambio mercantil. Tal como se expresa en el mismo libro mencionado:

Interesa a los Estados Unidos ver salir del proceso de transición naciones con ciertas características. En primer lugar deber ser capaces de conservar su independencia, especialmente respecto de potencias hostiles o potencialmente hostiles a los Estados Unidos (...) deben mantener un gobierno eficaz y ordenado sin recurrir a controles totalitarios, condición que a su vez les exige hacer progresos constantes hacia la satisfacción de las aspiraciones de los pueblos (...) deben aceptar los principios de una sociedad abierta (...) a intercambiar, ideas, mercancías, valores y experiencias (Millikan & Blackmer, 1961, p. 11).



Estas expectativas en la conformación de un nuevo sujeto relevan la importancia de las Ciencias Sociales, tal como se señala en el libro ya citado “el científico social acepta la responsabilidad de enlazar sus conocimientos con las decisiones a que tienen que hacer frente los gobiernos” (Millikan & Blackmer, 1961, p. 13).

En el marco de esta influencia teórica y el desarrollo de la sociología funcionalista norteamericana, surge en América Latina, en la década de 1960, la Teoría de la Marginalidad, la que podría interpretarse como un esfuerzo por graficar “el subdesarrollo” al interior de los propios países subdesarrollados y la exclusión de una proporción importante de su población. Según Germanni (1974), uno de los sociólogos que trabaja en torno a la noción de marginalidad, este concepto busca dar cuenta de la

Falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar (...). Este sector (el marginal) no está ubicado (socialmente) fuera de la sociedad, sino que hallándose dentro de ella (siendo eventualmente utilizado o “explotado” por alguno de los sectores participantes), queda excluido del ejercicio de roles y el goce de los derechos que le “corresponderían” según el esquema normativo (utilizado) y que tal exclusión es suficientemente amplia como para establecer el clivaje hecho con respecto al sector participante, en todos sus estratos incluidos los bajos (en Pradilla, 1983, p.33).

De este modo, la marginalidad daría cuenta de la falta de participación en distintas dimensiones lo que se traduciría en una inclusión económica deficiente, una baja capacidad de influir políticamente la conducción social, y una exclusión al acceso a condiciones de vida que garantizaran el bienestar. Siguiendo con el mismo argumento de Germanni (1974), esta situación se explicaría por “el carácter asincrónico o desigual del proceso de transición hacia la sociedad moderna” (en Pradilla, 1984, p. 35), por lo que, tal como pregonaba la Teoría de la Modernización, sería parte de la transformación, pero se requerirían de políticas específicas que permitieran la integración de la población postergada. Desde este enfoque, la cobertura de necesidades básicas, las condiciones de miseria y de pobreza de la

población, categoría que aparece cada vez más en el discurso público, son los temas centrales del análisis y la investigación que se realiza inspirada en esta teoría (Hidalgo, 2019).

En Chile, el desarrollo de esta perspectiva fue llevada adelante fundamentalmente por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), el cual estaba ampliamente influido por los postulados de la Doctrina Social de la Iglesia a partir de la cuál se realizan importantes reformas al catolicismo tendientes, entre otras cosas, a cambiar las formas de organización de las comunidades adherentes y a motivar la generación de colectivos sociales en pro de las necesidades compartidas, marco en el cuál la Iglesia y los fieles organizados aparecen reivindicando diferentes causas sociales, entre las cuáles tomó un papel protagónico la falta de viviendas (Hidalgo, 2019). Desde el Centro DESAL se enfatiza en que la condición de marginalidad estaría dada por la falta de participación, relacionando estrechamente esta noción con la integración social (Kornbluth, 2013), tal como señalara Roger Vekermans (1966), sacerdote jesuita director del Centro DESAL,

la primera forma de *marginalidad*, la más corriente y visible, se refiere al sentido pasivo de la participación; podemos decir, de un hombre o un grupo de hombres constitutivos de la base societaria que están marginados, cuando no reciben, no participan de la finalidad, de las normas, de los valores, de los medios, ni de la división del trabajo en la base social (en Hidalgo, 2019, p. 296).

Con ello, enfatiza una dimensión cultural de la marginalidad, la cual implicaría una serie de metas sociales que no son compartidas y que requieren ser “socializadas” para una correcta integración, así como la explicación a las conductas que son consideradas como “disfuncionales”. Desde este enfoque, la movilización de la población marginal, su emplazamiento conflictivo al Estado y a otros grupos sociales, sería parte de una forma “inadecuada” de participación política. Asimismo, permite el surgimiento de una nueva categoría social que está incluso por fuera de

la “clase baja”, la cual vive literalmente al margen, otorgando, además, un nuevo lenguaje, alternativo al marxista (Hidalgo 2019).

Los planteamientos teóricos desarrollados en Chile enfatizan la dimensión espacial de la marginalidad buscando rotular, con este término, a quienes literalmente viven no sólo en los márgenes sociales sino en los márgenes de la ciudad, en los espacios intersticiales, en los bordes no urbanizados, en los retazos sobrantes. De este modo, en términos operacionales, para observar la categoría poblacional emergente, la definición se descompone en una dimensión de carácter ecológica relativa a vivir en la periferia o en viviendas deterioradas o insalubres; otra de carácter económica referente a la falta de integración económica; y otra de carácter psicosociológica, relativa a el tipo de relaciones sociales o personalidades “marginales” (Pastrana & Threlfall, 1974, en Kronbluth, 2013).

Esta relegación territorial y residencial que implicaría la marginalidad inspira la retórica política del presidente Eduardo Frei Montalva (1964 a 1970) y una serie de reformas que intentó impulsar bajo la lógica de la “Promoción Popular”, entre ellas la creación del MINVU, como se verá más adelante; y entrega las bases para consolidar aún más el campo gubernamental del problema habitacional, adicionando, a sus mediciones, un discurso explicativo y una dimensión territorial que escapa a la lógica centrada exclusivamente en la vivienda.

Por otro lado, como alternativa al enfoque hegemónico de la Marginalidad, y desde miradas de carácter estructuralista con una fuerte influencia del marxismo, se realizan otras interpretaciones académicas del problema urbano y habitacional, en un momento en que la investigación estaba fuertemente vinculada con la acción política. Desde esta perspectiva se critica ampliamente la Teoría de la Marginalidad, particularmente porque no explica la marginalidad en sus raíces más profundas: el modo de producción capitalista, y su expresión histórica en las formaciones sociales capitalistas dependientes de América Latina. En palabras de Pradilla (1983), arquitecto colombiano que a lo largo de su obra resume el pensamiento crítico sobre el problema de la vivienda, este enfoque busca la “construcción de una interpretación teórica alternativa a la de la burguesía, sus gobiernos y su

intelectualidad, asumiendo para ello el punto de vista y los intereses de los explotados y oprimidos latinoamericanos” (Pradilla, 1987, en Lentini, 2008, p. 675). Señala, además que

El problema de la vivienda no puede definirse sino al interior de la forma determinada de la sociedad en la que tiene ocurrencia, y que ésta debe aprehenderse (...) a la luz de una teoría que de cuenta (...) del movimiento del modo de producción (Pradilla, 1983, p.10).

Desde este punto de vista, la falta de viviendas se explicaría en la forma que asume la producción de viviendas y, particularmente, las formas de intercambio mercantilizadas y de consumo de la vivienda que conducen a una desigual distribución de las viviendas. La imposibilidad de “mejorar” esa distribución, en el marco del mismo modo de producción, estaría dado en el carácter dependiente del capitalismo latinoamericano, que le otorga a sus países un rol subordinado en la división del trabajo internacional, generando, en su interior, una amplia proporción de la población que si bien está integrada al sistema económico lo hace en condiciones de sobre explotación y de alta precariedad, a través de empleos mal pagados que no permiten la subsistencia o bien a través de actividades esporádicas e informales que, de uno u otro modo, se articulan con el régimen de producción capitalista. Así, siguiendo con el argumento de Pradilla (1983), la marginalidad, entendida como la población que está al límite de la sociedad, no sería marginal, sino que se encuentran en la posición en la que están porque son funcionales a esta forma de desarrollo y al capitalismo nacional e internacional.

Este enfoque estructural, aplicado a la cuestión urbana, realizó diversas investigaciones en los asentamientos informales, relevando sus dimensiones políticas, de movimiento social, organizativas y también laborales, mostrando que su población, de alguna manera, se encontraba integrada a la fuerza de trabajo en condiciones de sobreexplotación, por lo que su situación residencial no se explicaría por “su marginalidad” sino que por la estructura socioeconómica misma, la que era necesario cambiar para transformar esta situación. Esta perspectiva, es parte relevante del debate de la década de 1960 y sustenta teóricamente el programa del

presidente Salvador Allende (1970-1973), entregándole al problema habitacional y su abordaje una enorme relevancia en el marco del ideario de una sociedad socialista.

Tanto la teoría de la marginalidad como el enfoque estructural contribuyeron a la configuración de una nueva dimensión en este campo gubernamental: la explicativa. No obstante, , validan el número público de este campo, configurado en el periodo anterior (ver capítulo cinco).

Como parte de los enfoques “alternativos” al de la marginalidad y que cobra relevancia en el debate y acción en la América Latina de la década de 1960, surge el que defiende la autoconstrucción y “aquella arquitectura en la que el usuario interviene en la configuración de su hábitat” (Lentini, 2008, p. 671 ). Esta perspectiva se articula en torno a la figura de John Turner, arquitecto inglés que en el marco de su trabajo en asentamientos autoconstruidos en Perú entre 1957 y 1965, construye una mirada que reivindica la construcción popular. Según Ballent (2004) el rescate que hace Turner no sólo pone en valor el objeto vivienda autogestionado, sino que también los conceptos e ideas que hay detrás, los saberes y distintos instrumentos que son construidos desde las habilidades de la población más pobre para poder mejorar sus condiciones de vida. Turner no solo las valoraba por su capacidad resolutoria de los problemas de habitar, sino que también por las posibilidades de integración que ofrecían en el marco de países en proceso de desarrollo.

Su aproximación al hábitat popular construye un enfoque antropológico que encuentra en éste una lógica determinada de amplia capacidad de respuesta, superior a la técnica, cuestión que abre la discusión sobre el relativismo cultural en el ámbito de la construcción de las viviendas, cuestionando las categorías de absolutos de los “estándares constructivos” para valorar la calidad y, particularmente, de la construcción en manos de expertos. Sus reflexiones son ampliamente difundidas relevando la importancia de los procesos y acciones en torno en la provisión de vivienda y al futuro usuario en ese marco, criticando, con ello, las premisas del Movimiento Moderno en torno a un hombre universal con sus necesidades universales y una arquitectura totalizadora que no consideraba ni la

diversidad cultural, ni las capacidades de los propios habitantes (Lentini, 2008). Desde esta crítica, se propone una reformulación de la arquitectura que comienza a dar relevancia y a observar los problemas de “la ciudad marginal” (Ballent, 2004). Si bien estas ideas aparecen como contrarias a una forma hegemónica de pensar y hacer la ciudad, centrada en el rol de la técnica y la proposición de estándares, no se articula como una crítica a la forma mercantilizada de producción de la vivienda, sino que más bien se esgrime como una alternativa para la integración de los pobres. Al respecto, desde perspectivas marxistas se le cuestionó profundamente el hecho de que no juzgara las viviendas como buenas o malas, a pesar de que las capacidades tecnológicas del momento pudieran apoyar los procesos constructivos. Asimismo, se le discutía el hecho de que ubicara el problema al margen de las relaciones de clase y que “mistifique las virtudes de la propiedad privada [como] fuente de seguridad, le da respaldo como única forma socialmente válida de apropiación del objeto vivienda” (Pradilla, 1983, p. 51). En efecto, la materialización de los programas de autoconstrucción y autoayuda se articularon en torno a la propiedad del sitio como objetivo de consolidación de la vivienda.

Dado el poco ímpetu crítico del enfoque de la autoconstrucción, sus ideas son absorbidas por organismos internacionales como una forma más económica y rápida de resolver el problema habitacional de los grupos más pobres y, con ello, de evitar la conversión de los asentamientos informales en actores conflictivos del crispado escenario político (Kozak, 2016; Jirón & Rivas, 2020). Así, lo que Jirón & Rivas (2020) identifican como una racionalidad de la autoayuda y autoconstrucción asistida comienza a esgrimirse como “una estrategia para resolver el déficit habitacional; y a una forma de contención social al promover la propiedad privada individual y la personalización de los espacios domésticos (p.121)”.

Las ideas de Turner y la importancia de lo que él denominó como “la libertad para construir” fueron tomadas por muchos gobiernos latinoamericanos en el marco de la autoconstrucción dirigida y los programas de autoconstrucción y ayuda mutua como una solución al problema habitacional, la mayor parte de las veces con el apoyo financiero y asistencia técnica de La Alianza para el Progreso y la USAID.

El enfoque de la autoconstrucción, en particular la versión reeditada por los gobiernos y organismos internacionales, a pesar de relativizar los estándares constructivos, no cuestiona los estándares contenidos en la medición del déficit habitacional y lo asume como “problema” que puede ser abordado desde la autogestión de los pobladores con apoyo técnico y financiero del Estado.

Considerando lo planteado hasta acá, se observa una complejización de la configuración del problema habitacional, con la aparición de teorías que formalizan una dimensión explicativa que inspira políticas habitacionales específicas. No obstante, estas perspectivas no cuestionan la figura del déficit habitacional como número público de este campo gubernamental, al contrario, lo asumen como meta gubernamental, incluyendo los estándares que éste implica. Sin embargo, tienen un impacto en la realización de “estudios” específicos que amplían la mirada sobre el problema.

### **6.3 Los técnicos hegemónicos: inicia el ascenso de los economistas**

Tal como se ha mencionado, las Ciencias Sociales comienzan a cobrar una creciente importancia en la delimitación de los problemas gubernamentales a partir del desarrollo de teorías de alcance medio, de estudios específicos a partir del levantamiento de datos cuantitativos y a través de su participación en el debate político. No obstante, siguiendo el argumento de Silva (2010) presentado en su libro “En el nombre de la razón. Los tecnócratas en Chile”, el momento se caracteriza por la progresiva presencia y poder que adquieren los economistas, como parte de un proceso que se inició en la década de 1950 y que implicó una amplia influencia de esta disciplina en la relevancia que adquieren las mediciones cuantitativas, en la clausura tecnocrática que prima en los diagnósticos, y en el rumbo que toman las políticas. Quizás este elemento asociado al auge de la economía explica, en parte, la falta de cuestionamiento al déficit habitacional como número público.

Contribuyó a ese ascenso la presencia de la CEPAL en Chile, que reunía a un grupo destacado de economistas latinoamericanos liderados por el prestigioso argentino Raúl Prebisch, quienes a partir de informes de carácter técnicos que buscaban

presentarse como apolíticos, promovieron la modernización de las estructuras administrativas del Estado, la planificación económica y social, y ciertas formas de diseño de políticas públicas. Así, desde un enfoque principalmente estructuralista que defendía el rol activo del Estado en el diseño de políticas de desarrollo que buscan transformar a la sociedad chilena, la CEPAL dedicó parte de sus esfuerzos a establecer las causas del subdesarrollo y eventuales formas de resolverlo, contribuyendo a delimitar el abordaje de todos los problemas que eran concebidos como asuntos gubernamentales.

Tal como señala Silva (2010), en el periodo que va de 1964 a 1973, prevalecen los economistas estructuralistas, bajo el gobierno de Frei Montalva (1964-1970) lo hace el ala más “moderada” del estructuralismo “cepaliano” y luego, en el Gobierno de la Unidad Popular, con Allende de presidente (1970-1973), lo hacen las corrientes más ligadas a la teoría de la dependencia las cuáles, más allá de sus diferencias, se alejaban del monetarismo y las teorías económicas cercanas a la Escuela de Chicago que rechazaban el intervencionismo del Estado y promulgaban una economía de mercado.

Además de la importante influencia de la CEPAL y el hecho de que sus oficinas estuvieran emplazadas en Chile, la Alianza para el Progreso también fue muy determinante para el estatus que adquirieron los economistas y el paradigma de la planificación económica y social, ya que ésta exigía para que un país pudiera recibir su asistencia un plan de mediano y largo plazo de elaboración de políticas sectoriales elaborado con herramientas econométricas.

Con esta influencia, además del desenvolvimiento propio de las transformaciones que adquiere el aparato del Estado en el momento previo, tanto el proyecto de “Revolución el Libertad” de Frei, como de La Vía al Socialismo de Allende, pusieron un gran énfasis en la planificación económica y social desarrollada principalmente por economistas. Al respecto, Silva (2010), señala que desde que inician los intentos de modernización de la administración pública, en la década de 1920, hasta la década de 1950 la hegemonía tecnocrática estaba en manos de los ingenieros



civiles, pasando a los economistas demócratacristianos, quienes empezaron a asumir posiciones de responsabilidad dentro del aparato estatal. Al respecto señala

Serían ellos los responsables de planificar las nuevas políticas económicas y de supervisar la aplicación de una serie de transformaciones, como la implementación de la reforma agraria, la nacionalización de la gran minería del cobre, las políticas de vivienda, la organización social de sectores marginados urbanos, etcétera. (p. 131).

Bajo esta nueva hegemonía disciplinar, en el marco del gobierno de Frei<sup>64</sup>, se crea la Oficina Nacional de Planificación, “centro neurálgico de la tecnocracia” (Silva, 2010, p 131) y sumamente relevante para la comprensión y abordaje de problemas sociales en el siguiente momento de la configuración del déficit habitacional. Desde acá se impulsaría la acción tecnocrática en el gobierno de Frei y se contribuiría a que su discurso político apareciera amparado de diagnósticos, cifras y teorías explicativas que otorgaban criticidad a ciertos problemas por sobre otros, encargándose de mantener actualizadas las estadísticas sobre diversos ámbitos económicos, así como cuantificar “la situación del momento y los déficits existentes en áreas tales como vivienda, empleo y educación” (Silva, 2010, p. 141). No obstante, desde 1967 aproximadamente, el crecimiento de problemas económicos y la efervescencia social, las políticas tecnocráticas se volvieron inconsistentes y no tardaron en ser cuestionadas en pro de la satisfacción de necesidades y demandas. Con Allende<sup>65</sup> y la Victoria de la Unidad Popular, en 1970, continúa la necesidad de planificar la economía, pero esta vez desde una perspectiva socialista. Del mismo modo que en el gobierno de Frei, para dar cumplimiento a este propósito, “se nombró a economistas y expertos financieros en cargos importantes de la economía

---

<sup>64</sup> En su investigación histórica, Silva (2010) destaca que Frei otorgaba amplia confianza a los economistas para el diseño y ejecución de sus reformas, en particular si se trataba de economistas de la CEPAL. Cita un documento de Verónica Montecinos (facilitado para su investigación), donde se destacan los dichos de un ministro de Frei, quien señalaba: “Frei vivió rodeado de economistas y Frei era un hombre que tenía gran respeto por esa profesión y por lo técnico; la mayor parte de los asesores con influencia sobre Frei fueron economistas” (p. 139).

<sup>65</sup> Respecto de Allende, Silva (2010), Silva señala que tenía una gran confianza en los economistas, del mismo modo que Frei, pero la inexperiencia política de esos cuadros técnicos y la falta de formación para la comprensión del conflicto y el problema político llevó a su desplazamiento.

y en la administración de empresas que pasaron al área estatal tras haber sido nacionalizadas o intervenidas por el Estado” (Silva, 2010, p. 132). Del mismo modo que Frei, sin mucho éxito, intentó proteger al equipo económico de las presiones partidistas, pero la creciente radicalización y polarización política llevó, según Silva, a que los sociólogos junto con los intelectuales de izquierda obtuvieran la hegemonía profesional convirtiéndose en los ideólogos del camino al socialismo y, con ello, en determinantes en la configuración de los problemas públicos. Avanzado el gobierno, según indica Bitar (1986, en Silva 2010), agotándose los cuadros técnicos confiables y debido al cuestionamiento de la tecnocracia y su origen de clase, “hubo que recurrir más y más a personas inapropiadas de cuestionable competencia para llenar importantes puestos” (p. 155).

#### **6.4 Emerge la categoría “hogar”: la identificación de unidades domésticas**

Los Censos de Población y Vivienda de 1960 y 1970 no sufren grandes modificaciones en relación al primer Censo de 1952 que incluyó el tema habitacional y cálculos del déficit en su procesamiento. A pesar de las teorías que incluyen una dimensión explicativa en la discusión sobre el fenómeno, la medición mantiene su estructura, incorporando algunas transformaciones que más que impactar el índice del déficit en este periodo, entregan las bases para cambios que serán trascendentales en el momento siguiente de la configuración del problema habitacional y que marcarán su enunciación hasta el día de hoy .

En línea con lo ocurrido en 1952, estos Censos contaron con asesores externos del IASI y la Oficina de Censos de Estados Unidos, tanto para la ejecución como para el análisis (Dirección de Estadísticas y Censos, s.f) y asumieron los compromisos que implicaba ser parte del Programa COTA del Censo de las Américas de 1960 coordinado por el IASI, por tanto, sus definiciones y la forma de aproximarse a las necesidades residenciales derivan de las recomendaciones internacionales las cuáles, en este periodo, se formalizan en documentos de amplia difusión (a diferencia del periodo precedente, que opera principalmente a través de las “misiones” presenciales). Lo anterior queda explicitado en el decreto n° 319 del 30

de julio de 1960, que instruye la realización de Censo: “que los compromisos internacionales que el país ha contraído precisan la conveniencia de concurrir con su propio censo al Censo de América de 1960 (COTA-1960)” (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960, pp.1-2). Además, en el décimo aniversario de la CEPAL, Naciones Unidas solicita su cooperación activa para llevar a cabo los Censos, cuestión que en Chile se dio de manera muy intensiva, con la participación de la Directora del CELADE en la comisiones de planificación, ejecución y análisis del Censo y, en particular, en la revisión de la cédula Censal (Dirección de Estadísticas y Censos, s.f).

La gran variación que introduce el Censo de 1960 es que aparece el término “hogar” asociándolo a una de las unidades de información junto con las personas y la vivienda. Se define de manera similar a como se entendía a la familia Censal en el operativo de 1952, es decir, como ocupantes de una vivienda que pueden o no estar vinculados por el parentesco y que viven bajo régimen familiar, o por razones de disciplina, salud o religiosa, nominando estas últimas situaciones bajo el rótulo de hogares colectivos (Dirección de Estadísticas y Censos, 1960)<sup>66</sup>. Sin embargo, la diferencia con el Censo anterior no sólo radica en la aparición de un término que puede asociarse a la unidad doméstica, sino en que esta vez se procesa la información, llegando a una cifra que daría cuenta del número de hogares en Chile, distinguiéndola del número de viviendas (en 1952 se presentó el número de familias como igual al de viviendas, ya que no fue posible diferenciar en terreno a más de un grupo familiar dentro de las residencias).

Este cambio será de suma relevancia para futuros análisis y determinante en la aparición de uno de los componentes claves del déficit habitacional y la retórica

---

<sup>66</sup> En la misma línea que el Censo de 1960, el de 1970 adiciona al módulo de antecedentes generales de la vivienda la pregunta por el número de hogares, cuestión que no era transparente en el Censo anterior. De este modo, era posible visualizar, en la cédula censal asociada a cada residencia, el número de hogares que vivían en el interior, no obstante, tal como ha ocurrido en la mayor parte de los censos contemporáneos, la definición de hogar no está operacionalizada porque lo que correspondía al encuestador realizar preguntas complementarias que le permitirán contabilizar a los hogares por vivienda.

política en torno al problema a fines de la década de 1980 y de la década de 1990: el allegamiento. Además, podría afirmarse que la introducción del concepto de “hogar” corresponde al primer esfuerzo censal, incluso, de la Estadística, por representar relaciones sociales que van más allá de las institucionalizadas a través del matrimonio o la filiación que implican una menor ambigüedad y menor riesgo de error, se trata entonces, de la introducción de variables “relacionales” que apuntan a capturar formas de convivencia y de organización doméstica que involucran, a su vez, una manera de ocupar y apropiarse el espacio, la casa, la vivienda.

Hasta 1970, el término hogar no se usaba mayormente ni en estadísticas ni en las Ciencias Sociales (Sánchez, 2015) mientras que hoy corresponde a uno de los términos demográficos más relevantes y más utilizados en la focalización de las políticas públicas haciendo referencia a un grupo doméstico constituido para la satisfacción de necesidades de sus miembros que da cuenta no sólo de una organización socioeconómica, sino que también al lugar donde este habita y a las relaciones sociales que alberga (INE, 2016). De este modo, en tanto célula socioeconómica demográfica, la noción de hogar se vincula con el espacio que este habita y corresponde a una abstracción estadística para representar la co-residencia, muy influida por lo que en cada momento histórico está permitido para esos fines. Su origen, en tanto término relevante, está vinculado al esfuerzo por detallar la estimación de necesidades habitacionales, de allí su asociación a una unidad de consumo, de economía doméstica y decisional, cuestión que en el Censo de 1960 era resumida como “régimen familiar”. Además, la complejidad y nivel de abstracción que requiere “representar” a un grupo co-residente bajo estos términos implicó que, hasta el fallido Censo del año 2012, ni los Censos ni las encuestas de hogares lograran operacionalizar la noción de hogar, es decir, traducir el concepto en preguntas concretas, dejando la labor de identificar el número de hogares en cada vivienda en manos de los empadronadores quienes, generalmente, recurren a algún elemento indicativo de una economía doméstica conjunta como compartir el presupuesto familiar, “comer de la misma olla” (INE, 2016) u otros que aluden incluso al origen etimológico de la palabra hogar referido al término latín *focus*, lugar

donde se prepara la hoguera, donde está el brasero la lumbre de la cocina (Real Academia Española, 2020), aludiendo, con ello, al hogar como grupo que comparte la comida y se alimenta a partir de un ingreso común .

El inicio del camino en que este concepto comienza a tomar relevancia en América Latina podría situarse en el IX Periodo de Sesiones de la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, realizadas entre Abril y Mayo del año 1956, en ellas se “señaló a los Servicios de Estadística de los países miembros la necesidad de ir formando, a partir de los Censos de Habitación, el tipo de estadísticas de referencia sobre la vivienda que podría ser complementado con estadísticas corrientes” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2010, p.13). Además, se instruye a los organismos internacionales competentes la preparación formal de recomendaciones sobre los contenidos y definiciones censales, en particular de las unidades básicas para la toma de dato (Naciones Unidas, 1956, en Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadísticas de México, 1963) inaugurando con ello, la formalización de la estandarización de contenidos censales, en particular en materia de vivienda. Como resultado de las conclusiones del IX Periodo de Sesiones de la Comisión Estadística de Naciones Unidas surge el documento “Principios generales para un censo de habitación”, editado en 1958 por la Oficina de Estadística, luego de ser revisado en el X Periodo de Sesiones de Naciones Unidas, en abril del mismo año (Naciones Unidas, 1958, en Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadísticas de México, 1963). De este modo, como lo señala la actual División Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2010) “Desde 1958, las Naciones Unidas han promovido también activamente los Censos de Población y Habitación compilando los principios y recomendaciones pertinentes” (p.5).

Tal como se presentó en el capítulo anterior, para la preparación del Censo chileno de 1952 se contó con un gran apoyo internacional, fundamentalmente del IASI que realizaba su labor de estandarización a partir de capacitaciones, asistencia técnica y diversas actividades asociadas al Programa General Censo para las Américas, más no consta que estuviera instruido formalmente para la elaboración de

recomendaciones estandarizadas para todos los países miembros por escrito. Es probable que por ello, en el material revisado asociado al Censo de 1952, no consten las sugerencias específicas respecto de la tabulación necesaria para aproximarse a la detección de necesidades habitacionales, pero si se indica que la nueva dimensión de vivienda se ajusta a los acuerdos e intercambios sostenidos en las reuniones del Programa COTA (Servicio Nacional de Estadísticas y Censos de Chile, 1956), por lo que los procesamientos que dieron origen al déficit habitacional debió ser parte de la discusión sostenida en el marco de COTA.

Las Recomendaciones de 1958, en tanto, buscan proponer ciertos requisitos básicos para que un Censo de Población y Habitación sea de utilidad para el cálculo de las necesidades actuales de la vivienda y también las futuras (de Jonge, 1962). Para ello, lo central es que el Censo sea capaz de distinguir y registrar información por separado tanto para viviendas como para hogares particulares (*The housekeeping unit*). Tal como lo señala de Jonge (1962) a partir de su revisión de las Recomendaciones presentada en el “Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda” realizado por Naciones Unidas en Septiembre de 1962 en Copenhague, Dinamarca, “el empleo de las definiciones no relacionadas entre sí para los conceptos básicos de unidad de vivienda y hogar es requisito esencial de los censos de habitación que sirven de base para un programa de construcción de vivienda” (p.20) y continúa señalando que si se logra hacer la distinción analítica para efectos de la medición, el censo se vuelve “la base ideal para calcular las necesidades de viviendas, y sin muchas dificultades puede convertirse en un instrumento muy útil para formular programas de construcción de vivienda” (p.20). De este modo, las Recomendaciones de 1958 contribuyen a reafirmar en el discurso internacional la necesidad de un censo de vivienda, su utilidad para la estimación de viviendas inadecuadas y la traducción de esas cifras en “necesidades de vivienda” y de construcción de nuevas unidades para reemplazar las deficientes, elemento clave de este periodo.

Las sugerencias específicas apuntan a la obtención de datos sobre del tipo de vivienda, estableciendo un listado de ojalá no más de 10 categorías en base a la

estructura de las residencias, de forma tal que permitan, en el procesamiento de la información, conformar dos grupos en función de “la adecuación para la habitación humana obteniéndose una base útil para formular un programa de renovación de las unidades deficientes” (de Jonge, 1962, p.2). De este modo, a partir de la tipología de vivienda, se propone clasificar el parque habitacional ocupado de los países en dos categorías generales: inhabitable y habitable por los próximos 10 años. El criterio de los años, se introduce no para que sea operacionalizado en preguntas, sino para que la clasificación inicial que se consigna en las cédulas considere ese elemento.

Con esta recomendación, Naciones Unidas da el punta pie para el cálculo de uno de los indicadores más básicos que componen el índice del déficit habitacional al día de hoy y que es parte de lo que se denomina como “viviendas irrecuperables”, aquellas que deberían reemplazarse para otorgar condiciones residenciales apropiadas a sus habitantes. Estos criterios ya habían sido aplicados por Chile en el Censo de 1952, tal como se revisó en el capítulo anterior, por lo que probablemente ya estaban en discusión en el marco de las asesorías y reuniones del Programa Internacional COTA.

Imagen n° 3: Tabulaciones para el cálculo de las necesidades de vivienda en base a Recomendaciones de Naciones Unidas de 1958

TABULACIONES PARA EL CALCULO DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA  
(PROGRAMA MINIMO)

Tabulación N° 1. Hogares y unidades de vivienda

Unidades de viviendas	Hogares	Hogares particulares				Hogares colectivos	Número de unidades de vivienda	Número de familias secundarias en hogares particulares
		Multipersonales		Unipersonales				
		Ocupantes principales	Sub-arrendatarios	Ocupantes principales	Sub-arrendatarios			
Unidades de vivienda								
Viviendas convencionales			1		} 5		6	
Otras unidades de vivienda	2	3	4					
Viviendas convencionales desocupadas						7		
<b>Total</b>								

Escasez de vivienda - Total de las cifras mencionadas en los rectángulos 1, 2, 3 y 4.  
- Súmese si es posible una proporción estimada de las cifras que aparecen en los rectángulos 5 y (una porción estimada de) las cifras del rectángulo 6.

Reserva actual de vivienda - Cifra mencionada en el rectángulo 7.

Fuente: de Jonge, 1962.

de Jonge (1962) también releva la posibilidad de estimar necesidades de renovación con los Censos a partir de la introducción de la observación de la calidad y materialidad de las viviendas, cuestión que Chile comienza a hacer desde 1952.

Respecto del hogar, las Recomendaciones de 1958 señalan que este corresponde a un grupo de “personas que comparten las comidas y atienden en común las necesidades vitales básicas (...) no ocupa necesariamente toda la unidad de vivienda y puede compartirla con otro hogar” (de Jonge, 1962, p.2). Esta definición contiene, en esencia, los mismos elementos de la definición vigente hasta hoy y, lo que Chile tradujo, en el Censo de 1960 como “régimen familiar”. En este punto las Recomendaciones son menos específicas y no sugieren introducir preguntas para identificar hogares, sino que dejan la tarea al empadronador, tal como se hizo en Chile desde que inicia esta medición. La motivación para la identificación de



hogares, en particular del número de hogares por vivienda se relaciona con la posibilidad de estimar necesidades habitacionales futuras ya que, el principio que hay detrás, es que cada hogar es un potencial requirente de una vivienda (de Jonge, 1962).

La convivencia de dos o más hogares en una misma vivienda aún no es nominada bajo el rótulo de allegamiento, como se hace en la actualidad, ya que este término fue utilizado para ciertos integrantes del hogar, como una categoría de respuesta de las relaciones de parentesco articuladas en torno al jefe de hogar (opción de respuesta a la pregunta *¿cuál es la relación de parentesco con el jefe de hogar?*) y que aparece por primera vez en las mediciones censales en el marco del operativo de 1960. Aunque su definición no es muy transparente en los documentos disponibles, al parecer corresponderían a miembros del hogar “amparados” por el jefe de hogar, que no tienen relación de parentesco con éste, pero que tampoco son parte del personal de servicio, ni pensionistas. Por tanto, la noción ya implicaba algún grado de desamparo en cuanto a la situación residencial.

Imagen nº 4: Personas según relación de parentesco con el jefe de hogar (Nº)

RELACION CON EL JEFE	ESTADO		
	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL.....	7.135.407	3.452.738	3.682.669
Jefes.....	1.322.896	1.075.917	246.979
Cónyuges.....	951.103	3.823	947.280
Hijos e Hijastros.....	3.302.976	1.691.539	1.611.437
Otros Parientes.....	1.000.029	446.838	553.191
Servidores Domésticos.....	158.120	13.040	145.080
Allegados.....	334.676	178.653	156.023
Pensionistas.....	55.011	33.622	21.389
Otros no Especificados.....	10.261	9.003	1.258
Ignorado.....	335	303	32

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1960. Resumen País. Dirección de Estadísticas y Censos (1963)

Así, tal como se observa en la tabla, el allegamiento corresponde a una categoría de las relaciones de parentesco con el jefe de hogar, por tanto, una característica de cada persona y no de los hogares, por lo que no se incluyó como parte del déficit

habitacional. Considerando esta cuestión, el elemento central que compone el déficit habitacional, en 1960, sigue articulándose bajo la lógica de la porción del parque habitacional que requiere ser reemplazado por corresponder a una tipología habitacional precaria o por ser de una materialidad y estado de conservación deficiente.

En tanto, los cuadros diseñados para presentar los resultados de vivienda, en cuya programación tuvo una activa participación el recién fundado MINVU (de 1965, más adelante se darán mayores detalles), se articulan en torno a la clasificación que permite “la condición física de la vivienda” como resultado de la combinación entre materialidad y estado de conservación de paredes, techo y piso, dividiendo el parque habitacional de viviendas particulares ocupadas en: irrecuperables, las que requieren reparaciones mayores, las que requieren reparaciones menores y las buenas. Por otro lado, en línea con la Recomendación de 1958, se clasifican las viviendas según el tipo, agrupándolos en tres categorías: casas y departamentos, otros tipos y viviendas improvisadas. A partir de estas clasificaciones y los cruces entre ellas se obtendrá el parque habitacional que requiere ser reemplazado.

Las variables relativas a saneamiento, disponibilidad de baño, abastecimiento y eliminación de agua, los cuáles son relevados como indicadores en el XI periodo de Sesiones de Naciones Unidas, de 1960 (Naciones Unidas, 1960, en Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística de México), aparecen en esta publicación como elementos que permiten caracterizar el parque habitacional, pero no son integrados en la estimación del déficit.

Al respecto, Hidalgo (2019) señala que una vez que se instalan las variables relativas a vivienda en los Censos chilenos se comenzaron a entregar cifras disímiles, con diferencias significativas en función de la fuente y las distintas estrategias que se fueron probando para aproximarse al déficit habitacional, por lo que el método aún se encontraba en una fase experimental. Así, por ejemplo, la cifra de 370.582 viviendas que son presentadas como irrecuperables en la publicación de la Dirección de Estadísticas y Censos que muestra los resultados de vivienda del Censo de 1960, contrasta con estudios realizados por la CORVI, hacia

1962, que estimaban en 454.000 las viviendas deficientes (Hidalgo 2019). Es probable que las diferencias se deban a la incorporación de otras variables en el análisis como la disponibilidad de agua (por acarreo o cañería), los sistemas de eliminación de excretas, la exclusividad de baño, entre otros elementos que comenzaron a probarse a partir de las propias recomendaciones de Naciones Unidas, que ya en el IX Periodo de Sesiones, de 1960, revisó metodologías para el cálculo de necesidades habitacionales sugiriendo la integración de indicadores sanitarios. No obstante, y a pesar de estas diferencias propias de un método en formación, desataca el hecho de que los cálculos se centraron principalmente en la caracterización del parque habitacional disponible y su clasificación en función de las posibilidades de habitabilidad según estándares del momento<sup>67</sup>, sin introducir elementos sociodemográficos.

### **6.5 Surgimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: el déficit como meta gubernamental y constructiva**

Hacia mediados de la década de 1960, no cabían dudas sobre la relevancia política y social de los problemas habitacionales. Esto se evidenciaba en la existencia de un campo gubernamental configurado, un número público, como el déficit habitacional, ya posicionado y que, como señala Hidalgo (2019), contribuyó a convertir al tema habitacional en “uno de los asuntos más relevantes de las agendas de desarrollo que establecieron los gobiernos de Chile hacia las décadas de 1950 y 1960” (p. 257).

No obstante, existían cuestionamientos sobre la institucionalidad que el Estado dispuso para abordar el problema, su eficiencia y capacidad de “resolver” en el marco de un gran aumento de las viviendas consideradas como precarias y los

---

<sup>67</sup> En un documento de trabajo del MINVU de 1974 titulado “Cálculo del déficit habitacional”, se realiza un ejercicio de proyección del déficit habitacional con el Censo de 1970, en el cual se señala explícitamente que el elemento central para su cálculo son las viviendas consideradas para “reposición”, sin adicionar otras variables recopiladas en el censo, sino que introduciendo elementos relativos al crecimiento de población (proyecciones) y considerando un porcentaje de deterioro fijo del parque habitacional en calidad aceptable. Por lo tanto, el cálculo del déficit habitacional de 1970 mantiene la misma estructura que el presentado para 1970.

asentamientos resultantes de tomas de terreno (Hidalgo, 2019). Según Raposo (2009), se apelaba principalmente a problemas de índole administrativo en la CORVI, excesivamente centralizada, además de una gran dispersión de esfuerzo en torno a la vivienda manifestado en la existencia de 23 instituciones de carácter público relacionado con el tema, dependientes de 8 ministerios distintos, lo cuál se traducía en demoras en la aprobación de los proyectos y su ejecución. En 1964, Modesto Collados quien fuera el primer ministro de vivienda y urbanismo y un activo miembro de la Cámara Chilena de la Construcción (Kornbluth, 2013) planteaba que era necesario transformar la institucionalidad existente que “por no estar concebida en forma orgánica [impedía] extraer el máximo de rendimiento a nuestros recursos y hace imposible la debida coordinación entre las distintas instituciones que forman la estructura administrativa, necesaria para hacer viable un Plan de Viviendas. Fundamentalmente ese cambio se llevará a efecto mediante la creación de un ministerio especializado en Vivienda y Urbanismo” (en Raposo 2009, pp.18-19). Según Hidalgo (2019) ya en 1958, la candidatura presidencial de Eduardo Frei del partido Demócrata Cristiano, quien venciera la segunda vez que se presenta como candidato, en 1964, proponía la creación de un Ministerio como una manera de otorgarle al problema de la vivienda un rango mayor y la misma jerarquía que otros problemas asociados al desarrollo del país. El Colegio de Arquitectos coincidía con la necesidad de agrupar todas las reparticiones dedicadas al tema en una sola institucionalidad del mayor rango posible. Las recomendaciones internacionales también apuntaban a esta transformación en la burocracia estatal, tal como se mencionó en la primera sección de este capítulo y como consta en el Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas, de 1963, se estimulaba la formación de una cartera estatal dedicada exclusivamente a la materia.

Por su parte, la Cámara Chilena de la Construcción, desde fines de la década de 1950, trabajaba en la elaboración de planes de vivienda pensados como políticas estatales (Cámara Chilena de la Construcción, 1991). En la propuesta elaborada entre 1957 y 1958 ya destacaba la necesidad de una nueva institucionalidad: El

Ministerio de Vivienda (Cofré, 2016). Luego, en 1964, le entrega al electo presidente de la República Eduardo Frei Montalva, el documento titulado “Plan habitacional 1964-1970” en el marco del cuál se proponía la creación de un Ministerio que agrupara todos los organismos relacionados con el sector vivienda (Hidalgo, 2019; Cofré, 2013). La propia Cámara (1991), en su publicación conmemorativa de los 40 años de su fundación, señala que en este periodo el MOP, cartera de la cuál dependía la CORVI, otorgaba una baja prioridad al sector vivienda, justificando con ello la entrega al presidente Frei de una propuesta de Ministerio muy similar a la que finalmente se creó.

Según Cofré (2013), el Plan elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción se proponía construir una inédita cifra de vivienda nuevas, que alcanzaba las 36 mil, número correspondiente a las viviendas irrecuperables según el censo de 1960, destinando un 75% a estratos de ingresos bajos, todas construidas por la empresa privada. En este marco, el autor señala que uno de los énfasis principales del Plan, además del enfoque en los grupos socioeconómicos más bajos, lo que no se había logrado con la CORVI, era la “creación” por parte del Estado de un mercado para la vivienda y la urbanización cuestión que, según los empresarios, era la única forma de garantizar una solución al problema habitacional dado que la especialización del sector permitía la generación de economías de escalas imposibles de lograr con la construcción no especializada o de escalas menores. En palabras de Cofré (2013): “más y mejor Estado y mercado (...) el Estado debe intervenir en la economía para garantizar la existencia del mercado” (pp.273-274). Así, apelando a una de las características básicas del capitalismo identificadas por Wallerstein y Braudel y sintetizadas en la sección tres del capítulo dos, la Cámara apela a la intervención del Estado para que se crearan las condiciones propicias que le permitieran ampliar su rango de operación y llevar al objeto vivienda del nivel económico de la vida material al nivel capitalista, para que fueran ellos, como empresarios, quienes se hicieran cargo de la construcción. Esto queda claramente ilustrado en sus memorias anuales de 1965:

(...) para que el mercado exista debe haber demanda en el volumen necesario y en forma permanente (...) el país no podrá solucionar su problema habitacional a menos que un ágil mercado de la vivienda tienda a eliminar la construcción individual, que es, evidentemente, antieconómica (Cámara Chilena de la Construcción, 1965, en Cofré, 2013).

Tal como señala Cofré (2013), además de sus intereses económicos, las propuestas de la Cámara se sustentaban en ideas derivadas de la Doctrina Social de la Iglesia del momento, lo que los llevó a velar por una respuesta eficiente al problema social que implicaba la falta de viviendas para muchos chilenos, además del riesgo en términos de conflictividad social que implicaba la pauperización. Ello implicaba, en línea con el socialcristianismo, la promoción de las ideas de integración y armonía social, buscando proponer un contrapunto a la mirada dialéctica del marxismo en su observación del capital-trabajo como elementos antagónicos, además de la adhesión de un discurso nacionalista anti-comunista, muy propio de la Guerra Fría, que reivindicaba “la responsabilidad del Estado y de los empresarios nacionales en el desarrollo de la economía nacional en general y del sector construcción en particular” (Cofré, 2013, p. 275)

La Fundación del MINVU, en 1965 (Ley N° 16.391 del 16.12. 1965), contiene, de alguna manera, los principios e intereses que la Cámara vertió en el Plan Habitacional entregado al presidente Frei Montalva, considerando incluso la misma organización y estructura de corporaciones propuesta por la Cámara (Cámara Chilena de la Construcción, 1991; Hidalgo, 2019)<sup>68</sup>.

Con esta nueva institucionalidad, el gobierno demócratacristiano pretendía el uso de la vivienda como un instrumento redistributivo en el marco de su política de Promoción Popular, un esfuerzo por transformar los vínculos entre el Estado y la Sociedad Civil a partir del aumento de la “participación” de todos los sectores sociales tanto de los beneficios del desarrollo como de las decisiones políticas, por

---

<sup>68</sup> El Ministerio de Vivienda y Urbanismo mantuvo la Corporación de Vivienda CORVI, a la cuál se suman nuevas corporaciones como la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), Corporación de Obras Urbanas (COU).

lo que implicaba una redistribución de recursos sin que esos cambios implicaran un cuestionamiento a las contradicciones del capitalismo vigente. De lo que se trataba entonces, siguiendo a autores como Espinoza (2006), Castells (2006) y el grupo de la Universidad Católica CIDU (2006), era de intentar un “reformismo popular” que lograra contener la conflictividad, satisfacer las demandas de consumo y mejorar el estándar de vida sin que ello significara una redistribución de los medios de producción y la estructura social chilena, en definitiva, se buscaba “desarrollar (...) grandes cambios para la modernización del capitalismo nacional, los que debían ocurrir respetando los encuadramientos liberales y democráticos (...) superando el avance de la radicalización izquierdista” (Raposo, 2001a, p. 128).

Como se expuso en la segunda sección de este capítulo, la fundación de este nuevo ministerio y la Política de Promoción Social se inspiran en la Teoría de la Marginalidad. De hecho, el mismo término marginalidad comienza a formar parte central del discurso político y se adiciona como un elemento más que ronda “el campo semántico” del problema gubernamental de la vivienda. En efecto, el mismo presidente Frei Montalva, en su mensaje presidencial de 1965 aludía a este término, incluso lo definía como

la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada y un Estado en forma (Mensaje Presidencial, 1965, en Haramoto, 1983, p. 93).

En el ámbito de la vivienda, la política de integración se vincula con un programa de asistencia y participación, el que se da fundamentalmente a través de las organizaciones sociales de base, las que fueron estimuladas a través de la Ley de Juntas de Vecinos y otros incentivos. Ello implicó la gran proliferación de organizaciones comunitarias que se convirtieron en un canal con la política institucionalizada al encauzar las reivindicaciones, así como también en una potencial fuente de emplazamiento conflictivo al Estado.

En este marco, la vivienda queda totalmente establecida, al menos en el discurso público, como un bien de primera necesidad, tal como lo señalara el Ministro de Obras Públicas (1964) frente a la anunciación de una nueva cartera gubernamental: “La vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda la familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera sea su nivel socio económico” (en Haramoto, 1983, p. 92). Por ello, el MINVU debía reunir en una única institucionalidad todas las iniciativas en la materia, emergiendo como un organismo rector y coordinador que debía planificar física y financieramente la Política Habitacional. Considerando lo anterior, tal como se señala en el mensaje presidencial de 1966, el nuevo ministerio tiene por objetivo “la construcción y equipamiento de grupos habitacionales y la remodelación urbana de las principales ciudades del país, mediante un cambio profundo de las estructuras existentes hasta la fecha de la dictación de la ley que por estar concebidas en forma orgánica, impedían la atención del máximo rendimiento de los recursos y hacían imposible la debida coordinación entre las distintas instituciones que se relacionaban con la atención de los problemas habitacionales” (en Aguirre & Rabí, 2001, p. 171). Para ello, corresponde al MINVU distribuir los recursos para poder alcanzar una cierta producción de viviendas que permitiera el cumplimiento de metas constructivas propuestas por la institución, con especial interés en el fomento de la actividad privada, en la labor de edificación de viviendas de tipo popular (MINVU, 1967, en Hidalgo, 2019).

Al respecto, Palma & Sanfuentes (1979) señalan que la tarea de reducir el déficit habitacional se asigna principalmente al sector privado, manteniendo las franquicias tributarias y estímulos que facilitarían la construcción, en particular de vivienda económicas.

A partir de lo revisado hasta acá, y en particular en los objetivos que orientan al MINVU y los discursos presentados en torno a él, se observa la recurrencia al déficit habitacional y/o las necesidades habitacionales que son consideradas básicas. Del mismo modo, se formaliza la estrecha relación del déficit, en cuánto número, con las metas gubernamentales traducidas principalmente como construcción de



nuevas viviendas. Al respecto, Azócar (2016) señala que si bien la noción de déficit estaba muy presente en el periodo anterior, es con el MINVU que empieza a ser aplicada con mayor frecuencia, así como con el uso más intensivo del Censo como una herramienta de investigación social para estimar la magnitud del problema habitacional. Que el déficit se vuelva el eje de la intervención pública implica que este número adquiera un relevante rol político, económico y normativo, así como una tecnificación de la observación del problema que cada vez se relaciona más con el establecimiento de distinciones que permitan equiparar tipos de déficit con tipos de requerimientos habitacionales (Azócar, 2016).

Al respecto, Palma & Sanfuentes (1979), a partir de la revisión de documentos oficiales de la época y testimonios, plantean que “la idea del “déficit” habitacional llegó a ser obsesiva tanto en la campaña presidencial como en la marcha del gobierno y las críticas de la oposición” (p. 32). De este modo, tal como señalan Gonçalves, et. al (2016), el déficit se traduce en la necesidad de reemplazar el parque habitacional que es calificado como inhabitable o inadecuado para la población a partir de la construcción de nuevas viviendas promoviendo “el reemplazo de todas aquellas viviendas que se encontraban bajo el estándar de la “vivienda moderna” (p. 7).

Un elemento que introduce la política del nuevo ministerio y que tiene un impacto relativo en los diagnósticos que rodean la producción de conocimiento y configuración del problema habitacional es la idea de no centrarse exclusivamente en la vivienda, sino en grupos habitacionales, intentando rescatar la noción de las unidades vecinales revisadas en el periodo anterior. Tal como señaló Modesto Collados, en un discurso de 1964, no se trataba de construir viviendas ni

poblaciones, sino barrios con todos sus servicios. Entendemos que es tarea del Estado; además de dar protección y desarrollo a la vida familiar, facilitar la formación de organizaciones de base de los pobladores y dar solución a las relaciones de la vivienda con el trabajo, la escuela, el esparcimiento y otros servicios (en Raposo, 2009, p.43).

En este contexto, comienza a aparecer la idea del barrio como una unidad “finalizada”, con el equipamiento, infraestructura y espacios públicos necesarios para el desenvolvimiento de la vida comunitaria, a diferencia de la población, término con el que se alude a los grupos de vivienda que carecen de todo lo necesario. Esta apertura se afianza con la Dirección General de Planificación y Presupuesto que incluía la ley de creación del MINVU, como unidad a cargo del equipamiento comunitario y el desarrollo urbano.

A pesar de que el vínculo entre la acción habitacional y la planificación urbana no estuvo en la base de la formulación de políticas habitacionales y que éstas se enmarcaron en una línea sectorialista articulada en torno al déficit habitacional y la necesidad de regular la producción habitacional; a medida que avanza el Gobierno de Frei, la programación en materia de vivienda se empieza progresivamente a contextualizar en la planificación del desarrollo urbano (Raposo, 2001a), al menos desde el punto de vista de la producción de diagnósticos específicos y elaboración de planes generales, no así en la ejecución misma. En este marco surgen los estudios Pre inversionales, los que tenían por objetivo la producción de información de carácter local que permitiera la realización de diagnósticos sociales y de entorno urbano de áreas determinadas, para efectos de conciliar el plan habitacional con el desarrollo urbano y social contemplando el equipamiento comunitario e incluyendo la participación social (Palma & Sanfuentes, 1979). Tal como señala Bedrack (1986), la idea era realizar un “análisis sistemático de la interacción entre centros poblados grandes, medianos y pequeños, tanto en ámbitos productivos, como de prestación de servicios, movilidad” (p.32), con un enfoque que buscaba promulgar el desarrollo local y no sólo en la edificación de vivienda e infraestructura, además de un trabajo en permanente consulta con las comunidades, buscando identificar sus prioridades.

Los estudios Pre Inversionales eran llevados a cabo por equipos multidisciplinarios, generalmente consultores privados que concursaban sus propuestas para adjudicarse su ejecución, además de equipos itinerantes del MINVU que realizaban asistencias técnicas a los municipios para programar la inversión local en función

de los diagnósticos (Raposo, 2001a). Estos estudios son relevantes por cuanto permiten relevar otras dimensiones asociadas al problema habitacional, relacionándolo no sólo con las características urbanas que asumen los distintos asentamientos urbanos, sino con un aspecto más amplio de las necesidades insatisfechas que se relacionan con la situación de pobreza. Así, en línea con las perspectivas teóricas que abordan el fenómeno, los estudios pre inversiones introducen una apertura en la configuración del problema relevando las especificidades de los espacios locales y otras formas de generar conocimientos no centradas exclusivamente en cálculos nacionales estandarizados, como el déficit habitacional. Sin embargo, tal como señala Raposo (2001a) a pesar de la ampliación del marco del diagnóstico “el sentido general de los problemas habitacionales continúa teniendo una génesis y contextura circunscrita a los factores productivos del sector construcción” (p.69).

De este modo, si bien se instala la necesidad de la generación investigaciones para complementar el conocimiento del problema, cuestión que permanece hasta hoy, las vías de solución dejan de lado la dimensión explicativa asociada a la desigualdad y se centran en la necesidad de aumentar la construcción, reforzando con ello, la relevancia del déficit habitacional como indicador de viviendas necesarias de reemplazar. Este cierre en torno a la dimensión productiva no sólo se explica por los intereses económicos asociados, sino también por la progresiva presión social y aumento de la movilización social y tomas de terreno como forma de negociación con el Estado.

### **6.6 La consolidación de la casa propia: entre la promoción popular y la vía chilena al socialismo**

El avance de la Promoción Popular, con la formalización de las juntas de vecinos, dado el mecanismo de elección de sus dirigentes, politizó estas organizaciones de base lo que acrecentó el emplazamiento al Estado y configuró una demanda habitacional que expresaba un poder político (Palma & Sanfuentes, 1979).

Ello implicó que los programas de la administración Frei tuvieran que transformarse y adecuar su estándar, trabajando con distintas modalidades a fin de intentar satisfacer la presión popular. No es el propósito de esta sección detenerse en las características de los programas y sus transformaciones, no obstante, es necesario señalar, siguiendo a Palma y Sanfuentes (1979), que existió una secuencia del deterioro de la calidad de las viviendas para grupos de bajos ingresos, las que parten con las casas CORVI, de 60 metros, pasando por la Operación Sitio con construcción sólida de alrededor de 30 metros cuadrados, luego la Operación Sitio con servicios anexos al sitio como agua, luz y sistema de eliminación de excretas, y; finalmente, la popularmente conocida como Operación Tiza que consistía sólo en la entrega del sitio en propiedad.

Al irse deteriorando la calidad de la respuesta estatal frente al problema, pasando de la casa al sitio, se pudo abarcar una mayor cantidad de beneficiados, junto con instalar la noción de la “solución habitacional” como parte de los satisfactores de la necesidad de vivienda, contribuyendo, con ello, a reforzar la demanda por regularizar las tomas de terreno y por acceder a sitios en propiedad. De manera concomitante se refuerza la modalidad de autoconstrucción, en coherencia con lo promovido por organismos internacionales. Con este ajuste en las líneas programáticas y en los ejes de la movilización aparece otra dimensión problemática de la cuestión habitacional que si bien ya era relevante en periodos anteriores, en este adquiere una mayor visibilidad: la propiedad.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional y el financiamiento asociado a la Alianza para el progreso, las políticas de viviendas basadas en la propiedad del sitio son claves ya que brindaban la oportunidad de convertir en propietarios a una potencial masa revolucionaria (Raposo, 2001a), cooptar actos reivindicativos a partir del dominio de un espacio particular: el espacio privado de la vida familiar cotidiana donde, como dice el adagio popular, “cada uno es rey y señor”.

El crecimiento de la demanda por viviendas o por un sitio en propiedad indirectamente se vio reflejada en el Censo de 1970, cuyo procesamiento mostró un aumento de un 59,8% del déficit habitacional en relación al de 1960 (pasando de

370.582 a 592.324 unidades según CORVI, 1972 en Haramoto, 1983). En este contexto, en 1970, llega al gobierno la Unidad Popular, agrupación de partidos de izquierdas liderados por el socialista Salvador Allende con el propósito de construir una vía democrática al socialismo iniciando a partir de la institucionalidad política vigente.

La visión del problema habitacional de este gobierno se sustenta en un enfoque derivado del marxismo que identifica como causa la propia naturaleza desigual del capitalismo, tal como se presentó en la segunda sección de este capítulo, manifestada en la dependencia externa, la concentración de los ingresos y de la propiedad y la existencia de grandes porciones de la población que se encuentran en los límites de la ciudad formal y del sistema (Palma & Sanfuentes, 1979). Tal como lo señalara Arcinieagas en su representación de Chile en la VIEXPO Exposición Internacional de la Vivienda, llevada a cabo en el país en 1972, los problemas habitacionales son “una manifestación de la marginalidad económica, política y social que afecta a los países latinoamericanos” (p.2). Desde este enfoque, se cuestionó la lógica que convertía a la vivienda en una mercancía la cuál no sólo no resolvía el problema habitacional, sino que aseguraba un mercado y cuantiosas ganancias para las empresas inmobiliarias que terminaban por edificar sólo para sectores medios (Cofré, 2012). Así, para el gobierno de Allende, las iniciativas anteriores no habían hecho más que convertir la resolución del déficit habitacional en una actividad lucrativa, en contextos de baja capacidad de pago (Palma & Sanfuentes, 1979; Cofré, 2013; Hidalgo, 2019).

A pesar de esta crítica, el déficit habitacional es asumido como una expresión de “la cuestión urbana”, como reflejo del problema, según lo señalan las resoluciones del XIV Congreso del Partido Comunista, realizado en 1956 (Cofré, 2012) y, de igual forma que el gobierno anterior, lo utiliza como norte a partir del cuál fijar las metas del gobierno en esta materia, al tiempo que le otorga lo que Palma & Sanfuentes (1979) identifican como un sentido de denuncia, interpretándolo como un indicador de la urgencia de abordar rápidamente la falta de vivienda de los grupos más pobres, independiente de su capacidad de pago.

La relevancia otorgada a las carencias habitacionales por este gobierno y al déficit como su número público, así como su relación con fenómenos más generales se expresa claramente en la convocatoria a la VIEXPO Exposición Internacional de la Vivienda y Encuentro Solidario Nacional e Internacional, realizados en septiembre de 1972

La primera y más importante lección a deducir es que el problema de la vivienda, aunque el pueblo las siente en carne propia como la más cruel de las necesidades sin satisfacer, no es un problema en sí, aislado del cuadro general de lacras sociales. Es un reflejo, es la consecuencia de un gigantesco y muy perfeccionado sistema de explotación humano” (en Raposo, 2001a, p. 88).

Desde esta comprensión de las carencias, el Programa de Gobierno de la Unidad Popular se planteó como objetivo para su política habitacional “que cada familia llegue a ser propietaria de una casa habitación” (Programa Básico del Gobierno Unidad Popular, 1969, en Hidaka, 2013, p.49), reforzando lo que ya estaba instalado en un sentido común que comenzaba a asociar la solución al problema con la propiedad individual. Al mismo tiempo, la vivienda se asocia a un derecho de todas las familias chilenas, cuestión que aparece recursivamente en las comunicaciones oficiales y discursos públicos del presidente como el siguiente:

La definición básica de la política habitacional establece que la vivienda es un derecho de todas las familias chilenas, independiente de si nivel ingreso, su posición ideológica o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional (Primer mensaje del presidente Allende ante el Congreso Pleno, 1971, en Palma & Sanfuentes, 1979, p. 43).

Para el gobierno de Allende, el deterioro de la Operación Sitio acentuaba prejuicios, disminuía la calidad de la vivienda y fomentaban la segregación, bajo supuestos errados respecto de la pobreza y la posibilidad de autoconstrucción, además de restar a los más necesitados de la posibilidad de una vivienda construida acorde a los avances técnicos y asumiendo una nueva jornada de trabajo, además de la existente o bien restándole la posibilidad de trabajar por tener que construir su

vivienda (Raposo, 2001a, Hildalgo, 2019). Por ello, el plan original consideraba la construcción masiva de viviendas terminadas para obreros, casi exclusivamente ejecutadas por el Estado, asignadas sin considerar la capacidad de pago, sino la urgencia de la carencia.

No obstante, las expectativas de la población fueron cada vez mayores, convirtiendo al tema habitacional en uno de los prioritarios dentro e la detección de necesidades realizadas por los propios pobladores. En efecto, según lo que señalan Palma & Sanfuentes (1979), encuestas realizadas por el gobierno de la Unidad Popular en campamentos mostraban que el acceso a una vivienda definitiva era la principal prioridad dentro de las aspiraciones de sus habitantes.

Así, el aumento de las expectativas de la población y la creciente presión social manifestada en masivas tomas de terreno que incluían sitios fiscales destinados a la construcción de viviendas, así como de viviendas estatales no entregadas, implicó una experiencia similar a la del gobierno anterior teniendo que flexibilizar su plan original, desplegando opciones parciales, transitorias, viviendas progresivas o por etapas entre otras alternativas de habitación popular (Palma & Sanfuentes, 1979).

De este modo, la creciente visibilización de la posibilidad de ser propietario de una vivienda entregada por el Estado cada vez a un menor costo o gratuita, sumado a la politización del momento, articula una demanda muy difícil de manejar por parte de los dos gobiernos de este periodo. Por tal razón, la entrega de sitios con distintos niveles de urbanización aparece como un camino de corto plazo para descomprimir la presión. En este marco, el único “bien” que se entrega es la “propiedad” del sitio, elemento que empieza a cobrar fuerza en el marco de los sentidos asignados a la vivienda y que será determinante en el siguiente momento.

Al respecto, Gonçalvez et. al (2016) plantean que la relación entre el Estado y el cada vez más fuerte movimiento de pobladores “flexibilizó los parámetros y la metodología técnica de la política habitacional y, por tanto, la operacionalización de la cuantificación del déficit” (p.6). No obstante, si bien la presión relativiza el tipo de solución y parámetros de asignación, no se identificaron modificaciones en las variables que integran el déficit habitacional, por tanto, no se constatan cambios en

su operacionalización. La propiedad no se integra como un indicador, ni tampoco se flexibilizan las tipologías habitacionales consideradas como inhabitables, ni se cambian las materialidades consideradas como aceptables. En definitiva, el número público que describe el campo gubernamental sigue siendo el mismo, lo que cambia, es su rol de instrumento de gestión que define metas constructivas, ya que el propósito de resolver el problema habitacional se cumple, también, con la entrega de “soluciones habitacionales” y no necesariamente viviendas, lo que significa que “se resta” a la cifra del déficit no sólo la asignación de casas terminadas, sino también de sitios en propiedad . No obstante, más allá de ajustes, la identificación de viviendas de mala calidad a partir de su tipología, materialidad y estado de conservación de ésta sigue siendo relevante en periodos posteriores para el cálculo de la proporción del parque habitacional que requiere ser reemplazado, por lo que la flexibilización de la solución no cambia la forma de describir el problema habitacional desde su número público.

### **6.7 Síntesis y conclusión**

En el periodo revisado, se consolida el índice del déficit como el número público central del problema habitacional, siendo ampliamente apropiado por el discurso político nacional e internacional, el que lo presenta como reflejo de la criticidad de la carencia de vivienda. No se identifican grandes diferencias en lo que respecta al método de cálculo en relación al momento anterior de la configuración de este campo gubernamental, no obstante, lo que se enfatiza en este periodo es la interpretación que se hace de éste como sinónimo de necesidades habitacionales y nuevas viviendas, asignándole el rol de orientador de la industria, meta constructiva e instrumento de control de la gestión del emergente Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En efecto, es en este periodo, en el que se comienza a “restar” a la cifra del déficit los beneficios entregados por el Estado en materia habitacional o viviendas construidas por el sector privado, como una forma de “llevarle el pulso” al “avance de la gestión” y la disminución del problema.



En términos más específicos, el indicador que compone el déficit que da origen a la clasificación del parque habitacional en habitable o inhabitable se consolida como elemento clave para la detección de necesidades constructivas, afinándose el proceso de toma del dato, junto con la tecnificación de todo el proceso. En el marco de esta tecnificación aparece la noción de hogar, la que puede identificarse como la primera abstracción estadística relevante que busca representar “relaciones sociales”, en este caso las unidades domésticas, el grupo de personas que co residen y cuya unión cumple una serie de funciones biológicas y sociales que requieren de un espacio habitacional adecuado. Esta implementación de las recomendaciones internacionales en Chile tendrá un enorme impacto en la futura medición del allegamiento y en la re interpretación del déficit habitacional, ya no sólo como requerimientos de reemplazo de viviendas en mal estado, sino como “demanda” de nuevas viviendas.

Como parte de la consolidación de la tecnificación del problema, surgen una serie de perspectivas teórico políticas como la Teoría de la Marginalidad, el Enfoque Estructural Marxista y el de la Autoconstrucción que logran contribuir a la configuración de una nueva dimensión del problema: la explicativa, presentándose como un componente más que pone a la vivienda dentro de las primeras prioridades nacionales, así como la consolidación de un campo de conocimiento de expertos. No obstante, estas teorías terminan por validar el número público al interior de este campo, sin propulsar transformaciones que permitieran reflejar los elementos explicativos o criticar el déficit habitacional como instrumento exclusivo para describir los problemas. Esto es particularmente manifiesto con el Enfoque de la Autoconstrucción, el cuál critica los estándares universales de calidad de la vivienda, relativizando el satisfactor de la necesidad habitacional y la construcción especializada como único camino viable para resolverlo, no obstante, a pesar de que sirve como justificación para impulsar soluciones centradas en la propiedad del suelo y la autoconstrucción, no logra permear la forma en que se configura el problema, la que sigue centrándose en la identificación de viviendas “de mala calidad” o “inhabitables”, sin mediar el contexto donde se insertan

En línea con las perspectivas teóricas que abordan el fenómeno, en el periodo surgen nuevas herramientas estatales de conocimiento como lo fueron los Estudios Pre Inversiones, los que introducen una apertura en la configuración del problema relevando las especificidades de los espacios locales a partir de herramientas no exclusivamente centradas en las estadísticas nacionales y con un carácter participativo de quienes se veían afectados por los problemas del hábitat y el territorio. No obstante, del mismo modo que los enfoques teóricos, no son capaces de romper el cierre en torno a la dimensión productiva que había adquirido el déficit habitacional y la solución del problema.

Algo similar ocurre con la entrega de “soluciones habitacionales” y soluciones parciales o flexibilizadas en general que se entregaron tanto en el Gobierno demócratacristiano de Frei como en el de la Unidad Popular liderado por Allende. Estas formas de intentar responder a la presión popular por una solución, sacaron el foco de la vivienda terminada, respondiendo con alternativas centradas, fundamentalmente, en la propiedad del suelo. No obstante, este cambio en el “estándar” no impacta la medición del déficit habitacional, ni en este ni en los siguientes periodos, a pesar de que al momento en que se concretiza la “solución” es restada del déficit habitacional, y de que, en la siguiente medición que se haga del déficit, la “solución” vuelva a aparecer con carácter problemático. Esta aparente incoherencia que se evidencia en la conversión del déficit en un instrumento de gestión marca, de alguna manera, la política pública venidera en general, a partir de programas que trabajan “uno sobre otro”, ya sea para ajustar la calidad de una vivienda cuya antesala fue solo un sitio en propiedad o una vivienda de mala calidad o espacios insuficientes, para completar las calles y veredas del entorno y, luego, para consolidar el barrio o abordar su deterioro.

Finalmente, un elemento central de este momento en la configuración del problema habitacional y del déficit habitacional como su número público es la consolidación de la propiedad como solución y como “deseo” popular. Esta consolidación está íntimamente relacionada con la emergencia de la “solución habitacional” como respuesta rápida a la presión por vivienda, así como la recurrencia a ella por el

gobierno socialista de Salvador Allende, y el impulso que dan los organismos internacionales a la entrega de sitios como una forma rápida y económica de resolver la cuestión habitacional, contener la conflictividad social y frenar los procesos revolucionarios a partir de la conversión de una potencial masa revolucionaria en propietaria.

## **7. Capítulo Séptimo: Medir para focalizar: el déficit como demanda habitacional**

Este capítulo muestra el surgimiento de una reinterpretación del déficit habitacional que lleva a entenderlo como sinónimo de demanda habitacional en el marco del surgimiento de la pobreza como nuevo campo gubernamental, restándole la relevancia crítica que había tenido en momentos anteriores. En este contexto, se argumenta que a nivel de la gestión estatal cobran mayor fuerza las herramientas de focalización por sobre las cuantificaciones generales como el déficit, otorgando el espacio para que éste se desagregue, hacia el final del periodo, en dimensiones que adicionan nuevos problemas y líneas de acción a la reposición y reemplazo del parque habitacional deteriorado o en malas condiciones consideradas hasta el momento.

Para dar cuenta de este nuevo momento en la configuración del problema habitacional, se presentan brevemente las transformaciones neoliberales, el nuevo rol del Estado y la política social subsidiaria como marco de la reinterpretación del déficit habitacional y de la relevancia que adquiere la focalización y, con ella, las mediciones cuantitativas. Asimismo, se presenta la importancia de los tecnócratas neoliberales en este contexto, los que aparecen como funcionales a la despolitización de la sociedad chilena y al traspaso de la discusión pública a la arena de los expertos, como forma de asegurar una correcta toma de decisiones, diseño de programas sociales y asignación de beneficios.

En el marco de la aparición de la pobreza como campo gubernamental y con el “Mapa de la Extrema Pobreza” como hito, se muestra como se sofistican los cálculos, se tecnifican y multiplican los procedimientos así como los supuestos en torno a los problemas que se quiere medir, abriendo un horizonte para la elaboración de índices complejos, en cuanto a la información utilizada, pero simples por su capacidad de sintetizar, cuestión que marcará la medición del déficit en momentos siguientes de la configuración del problema habitacional, así como su abstracción en relación a situaciones concretas.

A partir de una cronología de mediciones diversas que van incorporando variables distintas, se argumenta la consolidación del uso del déficit como herramienta de gestión para la presentación de avances y metas a través de la realización de proyecciones y su re-interpretación en demanda habitacional, en el marco de un intento político por disminuir su importancia y de una discusión “técnica” en la que el hogar se posiciona como una unidad central para las mediciones.

Finalmente, se enmarca la re significación en una síntesis del giro que da la política habitacional y sus nuevos principios.

### **7.1 Transformación neoliberal: del Estado de compromiso al Estado subsidiario**

La década de 1960 e inicios de la de 1970 se caracterizaron por una gran movilización social en el marco de la cual el problema habitacional aparecía como una reivindicación política central. La creación del MINVU y sus primeros años de gestión despertaron una gran expectación, en particular en los sectores “marginales” que no habían sido considerados por las distintas políticas en la materia. Las expectativas aumentan más aún con el gobierno de la Unidad Popular, no obstante, el incumplimiento da lugar a la impaciencia, una amplia presión y múltiples demandas que el Estado no podía satisfacer.

Hasta este momento, tal como plantea Ruiz (2013), el Estado era un agente central en la configuración de los actores sociales, por lo que éstos se referían al poder gubernamental, lo confrontaban, lo apoyaban y dependían de su acción. La constitución de una incipiente burguesía industrial y, por tanto, de una clase obrera, estuvo mediada por la acción pública para la conformación de una industria nacional, por lo que la forma particular que asume el conflicto social y sus modos de regulación están ampliamente marcadas por el Estado.

El emplazamiento continuo a la gestión gubernamental, tensionada por la diversidad de actorías que constituyen el Estado de Compromiso, y la incapacidad de respuesta sumada al estancamiento del “crecimiento sustitutivo”, generan un progresivo desequilibrio entre la demanda social y la oferta económica que lleva a

una crisis de difícil administración (Ruiz, 2013). En este marco, en septiembre de 1973, un golpe de Estado encabezado por los militares interrumpe el gobierno vigente otorgando hegemonía a las fuerzas conservadoras e iniciando una dictadura militar de 17 años de duración la cual, por medios violentos y represivos, desmoviliza a la politizada sociedad chilena. Su configuración en un régimen autoritario se vuelve un “campo de disputa entre quienes apoyan un desarrollo nacional menos popular y otros que alientan la transformación radical del patrón de acumulación capitalista” (Ruiz & Boccardo, 2014, p.20), siendo estos últimos los que logran convertirse en la alternativa que articula el proyecto económico y sociopolítico del periodo, imponiendo las bases de la fase neoliberal del capitalismo en Chile.

Tal como señala Hidalgo (2019),

el país se constituyó en un verdadero laboratorio, en el que se ensayaron medidas económicas neoliberales, que tuvieron importantes repercusiones en la sociedad chilena y que contribuyeron a reducir el tamaño del aparato público, traspasando paulatinamente una serie de atribuciones de ese campo a manos privadas (p. 378).

Harvey (2011) ofrece una definición del neoliberalismo en cuanto doctrina política señalando que

(...) es, ante todo, una teoría de prácticas político económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas (p.8)

No obstante, a pesar de que el neoliberalismo promulga la reducción del Estado y el dejar que el libre operar de los mercados regulen la economía y la sociedad en su conjunto; en Chile el Estado se convirtió en el conformador y garantizador de la gestación de monopolios y oligopolios en diversos ámbitos de la economía que sólo han mantenido en el tiempo la imposibilidad de que exista una real competencia,

por lo tanto, un real mercado. De esta forma, la implementación del neoliberalismo dista mucho de la doctrina, caracterizándose, del mismo modo que las distintas fases del capitalismo, por necesitar de un Estado que garantice los procesos de acumulación, siendo el caso chileno un ejemplo paradigmático por la paradoja que implica impulsar la libertad de mercados en el marco de una dictadura cívico- militar que impone restricciones a las libertades individuales y colectivas.

La instauración del neoliberalismo implicó reformas estructurales que desregularon la economía a través de la reducción “de las protecciones arancelarias, y el incentivo a la participación de capitales extranjeros en las actividades económicas del país” (Hidalgo, 2019, p. 379) estimulando las exportaciones en ámbitos donde se tuviera ventajas comparativas. Ello significó la adopción de un modelo de desarrollo basado en la integración a los mercados internacionales a través de la exportación de materias primas, por lo tanto, la vinculación de la economía nacional a los mercados transnacionales tanto en el ámbito productivo, comercial y, particularmente, financiero.

Muy distante de lo que señalan los preceptos neoliberales, el actuar del Estado facilita la configuración de nuevos grupos económicos reestableciendo los mecanismos de acumulación al subvencionar la adquisición de las empresas que hasta el minuto eran patrimonio del Estado, entregando el control de los servicios básicos, el sistema educacional, el sistema de salud y el sistema de pensiones (Ruiz & Boccardo, 2014), e impulsando, con ello, nuevos nichos de acumulación. Estos cambios se engloban en lo que se denominó como “modernizaciones”, aludiendo con ello a un “conjunto de políticas que afectaron principalmente las relaciones laborales y la Seguridad Social impactando fuertemente la estructura económico-social de país” (Farías, 2019, p. 121), reduciendo el rol del Estado al uso de políticas asistenciales con una gran disminución del gasto social, particularmente en educación, salud y vivienda (Farías, 2019; Ruiz, 2013; Ruiz & Boccardo 2014). De este modo, tal como plantea Farías (2019), la satisfacción de necesidades básicas y la provisión de bienes y servicios para ello, se segmenta en un modelo “bicéfalo” que tiene, por una parte, a la empresa privada que asume crecientemente las

prestaciones sociales y, por otra, al Estado centrado en la atención de la porción de la población que no tiene posibilidades de “comprar” sus prestaciones, de modo que es la capacidad de pago el criterio que distingue a los beneficiarios frente a un total debilitamiento de los criterios corporativistas de distribución.

Esta nueva estructura no sólo reduce el ámbito de acción de la política social, sino que se articula en torno al carácter subsidiario del Estado a partir de la figura del subsidio a la demanda como una forma de ayuda directa a quienes fueran clasificados como “verdaderos pobres”, facilitando, con ello, la conformación de prestadores privados que logran ampliar los públicos a los que tradicionalmente se habían dirigido, encontrando un nuevo nicho de demanda en los sectores de la población más empobrecidos, ahora apoyados financieramente por el Estado. De este modo, ambas cabezas del modelo “bicéfalo” aportan a la generación de procesos de acumulación económica.

En este marco, el foco programático de la política social fue la erradicación de la “extrema pobreza” (Farías, 2019), ya no se trataba de los pobladores, los trabajadores, ni los marginales, sino que aquella porción de la población sin ninguna capacidad de acceder al mercado por su precaria inserción en el mercado laboral (en la sección 3 de este capítulo se ahonda en la definición operativa de la extrema pobreza), englobando bajo esta nueva noción los distintos problemas derivados de esta precariedad y su consecuente bajo nivel de ingresos, entre ellos el problema habitacional. Al respecto, Ramos (2016) señala que con anterioridad a 1975 no sólo no existían mediciones sistemáticas oficiales de la pobreza, sino que estaba ausente como término relevante y articulador del discurso político. En efecto, en su revisión de los discursos presidenciales del 21 de mayo de la década previa a la dictadura, Ramos sólo encuentra una mención por parte del presidente Frei Montalva, y algunas menciones menores de Allende como una forma de referirse a las diferencias de clases y a la dicotomía ricos/pobres, por lo que los contextos de enunciación no convierten a la pobreza en un ámbito de acción, en un campo gubernamental, como sí lo era la marginalidad, los trabajadores o los pobladores. A partir de 1974, en cambio, el término aparece no sólo como una denominación para



referirse a una parte de la población que carece de los medios para proveerse un nivel de vida que permita la subsistencia adecuada a los estándares mínimos del momento, sino que comienza a delimitar un ámbito gubernamental general y abarcador de todos los otros relacionados con las deprivaciones, un problema que es necesario erradicar, en particular su manifestación como “extrema pobreza”, parafraseando el título de la investigación de Ramos (2016), se convierte en un objeto de gobierno. Bajo este escenario, el problema habitacional queda subsumido en el entramado discursivo de la pobreza, lo cuál deviene en su consideración como una manifestación de la falta de ingreso y, por tanto, una dimensión a considerar por la política social que lo que hace, en su médula, es suplir, en parte, esa falta de ingreso a través de la figura del subsidio.

## **7.2 Tecnócratas neoliberales**

El nuevo enfoque de la política social vuelve fundamental la focalización de los recursos públicos como uno de los principios básicos de su operatoria. Ello implica la identificación de las personas que experimentan la “extrema pobreza” como parte de la población que “realmente” necesitaba de una asistencia por parte del Estado (Hidalgo, 2019). En este marco, tal como señala Arellano (1983) refiriéndose a los subsidios habitacionales, los métodos para clasificar a la población se vuelven una herramienta clave, ya que “si estos subsidios se otorgan con un mal mecanismo de selección (...) el beneficio irá en favor de sectores no prioritarios y terminará siendo peor” (p.16).

La focalización como principio no solo da lugar a que los procedimientos que la sustentan se vuelvan una etapa básica de la planificación y ejecución de las políticas públicas, sino que también otorga relevancia crítica a las mediciones y, con ello, a los técnicos capaces de generarlos y administrarlos.

Este proceso se enmarca en un auge tecnocrático que caracteriza este momento el cuál se ampara en un cuestionamiento a la operatoria del periodo anterior, el que es caracterizado como ineficiente y politizado. Esta crítica a la gestión se ancla en un discurso anti estado, muy vinculado al nuevo modelo neoliberal y a la necesidad

de despolitizar a la sociedad presentando al debate público, la manifestación política y la reivindicación como procesos que sólo conducen a la ineficiencia y falta de objetividad. Esta visión, sumada a la despolitización propia de los regímenes autoritarios, entrega un elemento de comprensión de lo que Silva (2010) identifica como una alianza entre tecnócratas y militares que tiene en Chile un caso paradigmático en el cuál los equipos tecnocráticos no se limitaron al ámbito económico y financiero, como ocurrió en otros países de América Latina, sino que expandieron su actuar a todas las esferas influyendo en el sistema de pensiones, el sistema de salud, educación, vivienda, entre otros, convirtiéndose en los principales ideólogos de la Dictadura, adquiriendo una gran visibilidad pública.

Como muestra del valor que empieza a adquirir la tecnocracia en este periodo en relación al anterior, Silva (2010) señala que si bien los tecnócratas ocuparon un lugar relevante en el gobierno de Frei y Allende, debían evitar enfatizar sus antecedentes académicos por la intensa polarización política y para evadir ser deslegitimados bajo el rótulo de “pequeño burgueses”. En cambio, durante la dictadura lucían con orgullo sus títulos y los exhibían en sus oficinas, dando cuenta del nuevo valor que adquiriría el conocimiento técnico. Así, si el proceso de expansión del aparato estatal ocurrido entre 1964 y 1973 propició la emergencia de una tecnocracia reformista que estuvo limitada a consideraciones políticas y al rol de los intelectuales, la destrucción de la democracia asoció a estos últimos con los disturbios y el caos cediendo la hegemonía a los tecnócratas, en particular a los economistas monetaristas, esgrimiendo sus métodos y mediciones como el conocimiento válido para resolver los problemas .

Así, la dictadura militar presentó la tecnocratización de las decisiones como la única manera de garantizar políticas coherentes, adecuadas a los problemas y a la realidad nacional, extendiendo la “tecnificación” a todos los ámbitos de la sociedad como una forma de instalar en el discurso público la inoperancia de “la política” para resolver los problemas, refiriéndose, con ello, a la democracia y todo proceso deliberativo (Silva, 2010).

Este discurso paulatinamente comienza a instalarse incluso en la oposición a la dictadura la cual, a partir de la década de 1980, asume un carácter cada vez más tecnocrático destacando economistas y científicos sociales que a partir de estudios críticos a las políticas gubernamentales comienzan a elaborar programas alternativos a la espera de la restauración de la democracia (Silva, 2010).

De este modo, el conocimiento técnico poco a poco es legitimado como el sustento más adecuado para el diseño de las directrices generales de cuestiones fundamentales que afectan la vida cotidiana de las personas, permeando el sentido común de la clase política y de una buena parte de la sociedad en su conjunto.

Este proceso de auge tecnocrático y su estrecha vinculación con la implementación de la fase neoliberal del capitalismo es articulado y comandado por jóvenes economistas conocidos como “Chicago Boys”, formados directamente o ampliamente influidos por la Escuela de Economía de la Universidad Chicago, Estados Unidos. Sus orígenes, en tanto escuela, se remontan a la contraofensiva de las universidades estadounidenses de corte monetarista frente al imperante keynesianismo y el paradigma de la planificación promulgado incluso desde la Alianza para el Progreso. Al contrario de los enfoques de carácter más estructural predominantes en América Latina durante la década de 1960, los monetaristas consideraban que la intervención estatal era el principal origen de los problemas existentes. En medio de esta discusión, a mediados de 1950, el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago inició un acuerdo de cooperación académica con la Universidad Católica de Chile ofreciendo la oportunidad de formación en Estados Unidos a jóvenes estudiantes chilenos, además de propiciar el marco para la formación del “Centro de Investigaciones Académicas”, el que luego del retorno de los jóvenes becados derivó en el Centro de Estudios Socioeconómicos, en 1968 (CESEC) el que logró consolidar la necesidad de introducción de una economía de libre mercado como la manera más adecuada de resolver los problemas de desarrollo del país (Silva, 2010).

Según Pablo Baraona, “chicago boy” ministro de economía de la dictadura cívico-militar, lo que se perseguía era la construcción de una “sociedad tecnificada”

entendiendo por ésta una en que los más capaces tomen las decisiones técnicas para las cuáles han sido entrenados (...) Históricamente en nuestro país se ha relegado la capacidad profesional y se ha ensalzando la habilidad política (...) La nueva democracia debe ser tecnificada, en cuanto el sistema político no pueda decidir cuestiones técnicas sino que limitarse a la dimensión valórica, otorgando a la tecnocracia la responsabilidad de utilizar procedimientos lógicos para resolver problemas y ofrecer alternativas (Dirección de Presupuesto, 1978, en Silva, p. 169)

Así, todos los temas son desplazados de la arena política a la esfera tecnocrática hegemónica por los economistas neoliberales, justificando su predominio no sólo por su formación académica, sino que también por la necesidad de asignar al mercado, como fenómeno económico, un rol clave para la resolución de todos los problemas sociales, promoviendo, con ello, la privatización y defensa de la propiedad privada.

En este marco, adquieren la hegemonía en la configuración de los problemas públicos y su caracterización, como el de la vivienda, volviéndose clave la estricta delimitación de éstos y la población que la padece. En el momento en que obtuvieron el control de ODEPLAN, no sólo ocuparon una posición estratégica para la implementación de la agenda neoliberal, sino que también para el diseño de políticas que combatieran la extrema pobreza (Hunneus 2000, en Silva 2010)<sup>69</sup>, en un intento por compensar los costos sociales de la implementación del nuevo modelo económico.

### **7.3 Mapa de la Extrema Pobreza: inaugurando el poder de la síntesis**

Como ya se ha mencionado, el objetivo central de la política social era la erradicación de la pobreza extrema a partir del crecimiento económico y la inversión muy puntual del Estado a través de subsidios directos sólo para aquellos individuos

---

<sup>69</sup> Según Hunneus (2000, en Silva 2010), ODEPLAN cumplió tres objetivos relevantes en el marco de la dictadura: reclutó personal y los preparó para asumir importantes los puestos gubernamentales; el diseño de las reformas económicas como las privatizaciones; y actuó como la "conciencia social" del modelo neoliberal al elaborar políticas públicas para combatir la pobreza.

sin los ingresos suficientes, siendo el principal desafío la correcta identificación de los beneficiarios para la óptima utilización de los recursos públicos.

Para avanzar en esta línea, en 1974, se elabora el “Mapa de la Extrema Pobreza” (en adelante el Mapa), realizado por ODEPLAN en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, marcando un hito fundacional de las principales formas de conocimiento que tiene actualmente el Estado, basadas en los registros de información asociados a la política social y sus instrumentos de diagnóstico y evaluación de la pobreza.

El Mapa inicia las mediciones oficiales de la pobreza en Chile basado en el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como método para medir un núcleo central de requerimientos que serían universales, independientes del contexto territorial y sociocultural, cuya insatisfacción es considerada una privación importante para asegurar un umbral de vida (Ramos, 2016). Según señala Ramos (2016), la comprensión conceptual de la pobreza que se desprende y que se vuelve el elemento común de todas las futuras mediciones estatales, se refiere a “estados o condiciones de carencia o insuficientes recursos para acceder a un bienestar mínimo” (p.40). Por lo tanto, inaugura una perspectiva de carácter normativa que involucra la existencia de umbrales universales, que serían iguales para todos, independiente de la historia, contexto, grupo de pertenencia y particularidades. Ello implica la determinación de que es lo aceptable, lo cuál discursivamente es presentado como un procedimiento “técnico” en el marco de una discusión que tiene tintes académicos, la participación de organismos internacionales<sup>70</sup> y, particularmente, un cariz político y pragmático articulándose principalmente en torno a lo que se considera como financiable por el Estado. Lo aceptable, entonces, deviene en un estándar construido a partir de múltiples supuestos en relación a lo

---

<sup>70</sup> Se desarrolla en un contexto en el que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo divulgan metodologías de medición de la pobreza condicionando sus aportes a programas asistenciales enfocados en estos públicos.

requerido para la subsistencia, el consumo de la población, los recursos disponibles, en el marco de una complejización que subsume en la noción de pobreza las distintas dimensiones de lo necesario para la reproducción social, al tiempo que, paradójicamente, las simplifica en un núcleo central que tendrían capacidad de dar cuenta de todas las otras y, más adelante, en el ingreso que permite a cada persona proveerse por si mismo de lo necesario.

A partir de los datos del Censo de 1970, el Mapa se propone cuantificar con exactitud la magnitud de la pobreza a nivel nacional, incluyendo “la ubicación geográfica, nivel educacional, grupo de edades y actividades de quienes se encuentran en la extrema pobreza” (ODEPLAN, 1974, p.4), como primera etapa de un plan que busca la erradicación de lo que se considera un “flagelo social” (ODEPLAN, 1974). En este marco, “el conocimiento” de la población a la que se dirige la política social adquiere sentidos asociados no al diseño de los programas, sino que a la priorización, a la segmentación entre los que más necesitan de los que no, la focalización y, tal como lo señala la publicación del Mapa, el “aislar el universo de la extrema pobreza (...) clasificar a la población de acuerdo a su nivel de vida” (ODEPLAN, 1974, p.5).

Las variables seleccionadas para operacionalizar el nivel de vida estuvieron, en su mayoría, relacionadas con la vivienda y su estándar, de modo que el problema habitacional, aunque conceptualmente subsumido en la pobreza, quedó en el núcleo central de medición tanto por la relevancia adquirida en periodos anteriores como determinante de las condiciones de vida como por la disponibilidad de información en el Censo.

Al respecto, la publicación de ODEPLAN (1974) señala que los indicadores más representativos del nivel de vida eran el tipo de vivienda, el sistema de eliminación de excretas, el hacinamiento y el equipamiento del hogar.

El tipo de vivienda, como se ha revisado en capítulos anteriores, corresponde a la clasificación que se hace del parque habitacional de viviendas ocupadas en función de su calidad arquitectónica dando origen, en el Censo de 1970, a las categorías casa, departamento, vivienda en conventillo, rancho, choza, ruca, mejora, viviendas

marginales o callampas, viviendas móviles entre otras, las cuáles, hasta este momento, ya permitían una primera clasificación que aproximaba a la cifra del déficit habitacional a partir de la agrupación de las categorías que, siguiendo las recomendaciones internacionales, comenzaron a considerarse como no permanentes y que requería ser reemplazado (rancho, choza, ruca, mejora y viviendas callampas).

El indicador sistema de eliminación de excretas clasificó a los hogares según su disponibilidad de un sistema con descarga de agua (alcantarillado y fosa séptica) de los que no contaban con esta posibilidad (poco negro, otro o ningún sistema).

El indicador de hacinamiento aparece por primera vez en los documentos revisados como un elemento clave dentro de una medición oficial, y es utilizado como parte del resultado final que se quería presentar y no cómo un antecedente complementario o descriptivo de la situación de las familias que serían consideradas como “carenciadas”. Fue construido en base a la información del número de personas de cada hogar y el número de piezas de la vivienda, utilizando como estándar para considerar una situación como “hacinada” la existencia de cuatro personas por dormitorio (de uso exclusivo, no se entregan mayores antecedentes sobre la razón para estimar el umbral en 4 personas).

A partir de la combinación de los nuevos indicadores de sistema de eliminación de excretas y hacinamiento se construye un “índice de pobreza”, es decir, un reordenamiento y resignificación de los datos en función del requerimiento metodológico de “sintetizar”, lo que, a decir de Márquez (2006) responde a “la necesidad de medir un fenómeno complejo no directamente observable por variables individuales ya existentes” (Márquez, 2006, p. 118), elemento clave para focalizar y construir un discurso sencillo que justifique dicho proceso. El índice clasificó a la población en cuatro grupos a partir de las posibilidades de combinación entre hacinamiento/sin hacinamiento y con descarga de agua/sin descarga de agua, los que luego se mostraron en una matriz que presentaba esta información en función del tipo de vivienda (10 grupos). A partir de esta matriz que “cruzaba” estos dos elementos, se “seleccionaron” los grupos específicos que, para los autores del

Mapa, correspondían a la población que vivía en extrema pobreza. A la vez, “a cada categoría obtenida según el “índice de pobreza” se asoció un nivel de pobreza (...) [que] corresponde al porcentaje de personas en cada categoría que pertenecen a hogares sin equipamiento<sup>71</sup>”(ODEPLAN, 1974, p.6) con el propósito de poder establecer una jerarquización en función de la disponibilidad de ciertos bienes entre quienes quedarán clasificados como pobres según se nivel de criticidad, cuestión a que ayudaría a priorizar la ayuda gubernamental.

El resultado fue una clasificación de las viviendas y, con ello, de la población que las habitaba, quedando categorizadas como extremadamente pobres: 1. Todos los tipos de viviendas cuando exista hacinamiento, 2. Todas las viviendas no permanentes y precarias como las mejoras, callampas, rancho, ruca, viviendas móviles, 3. Viviendas de estructura no residencial, y las viviendas conventillo, elemento nuevo en relación al momento anterior, analizado en el capítulo seis, que tuvieran un sistema de eliminación de excretas sin descarga de agua, 4. Casa, departamento, vivienda colectiva, con sistema de eliminación de excretas sin descarga de agua y sin equipamiento.

Si bien no es el propósito de esta sección desmenuzar el procedimiento para los cálculos, los elementos generales y las variables implicadas presentados en los párrafos anteriores permiten ilustrar dos cuestiones fundamentales que marcarán la configuración del problema “pobreza” y, con ello, del problema habitacional y su número público: el déficit habitacional. En primer término, el saneamiento y el hacinamiento aparecen como indicadores relevantes que ya no sólo permitían describir un universo ya determinado como “carente” como ocurría con algunos ejercicios en el periodo anterior, sino que estos emergen como componentes básicos del problema convirtiéndose en elementos que permiten discriminar, de manera combinada con otras variables, entre situaciones deficitarias de no

---

<sup>71</sup> El Censo de Población y Vivienda de 1970 incluyó, por primera vez, un ítem referido a los vehículos y equipamiento del hogar cuyas categorías de respuestas (en opción múltiple) eran: auto/camión/camioneta, motocicleta, bicicleta, receptor de radio, televisor, refrigerador, máquina de cocer, ninguno. Según la CEPAL (1978), esto responde a la intención de aproximarse a pautas de consumo de la población, así como de interpretar la definición de hogar, en tanto unidad doméstica de subsistencia y co-residencia, como una unidad de consumo.



deficitarias. Asimismo, se integra al análisis de la vivienda, hasta el momento realizado a partir de su materialidad, conservación y tipología; la conexión a redes de infraestructura urbana, la vinculación con la ciudad formal; y una aproximación a la relación de la adecuación del espacio físico de la vivienda con quienes la habitan a partir del hacinamiento.

En segundo término, el procesamiento de la información adquiere una mayor sofisticación a partir de la construcción de índices sintéticos que no sólo re categorizan las variables del censo a partir de la separación de las opciones de respuestas de las preguntas en grupos en función de un estándar, sino que se comienzan a “mezclar” las variables, ya no a partir de su cruce simple y de las tabulaciones presentadas en cuadros generalmente de doble entrada, como ya se hacía antes, sino que en el trabajo directo con las bases de datos para mostrar la información de manera resumida. Esto que podría parecer sólo el resultado de un avance tecnológico<sup>72</sup>, no sólo en el sentido de las herramientas informáticas disponibles, sino que de los procedimientos, cobra relevancia por cuanto es un paso inicial hacia la presentación de números únicos, sin muchos matices, que buscan dar cuenta de una noción, un concepto, un fenómeno, pero a partir de muchas variables y, con ello, de varias dimensiones de un determinado problema, las que dejan de ser transparentes a quien lo observa, del mismo modo que los diversos umbrales que involucra su configuración y las maneras en que se llega a eso umbrales. La relevancia de apelar a la síntesis radica en que ésta posibilita la configuración completa del número público, su rápida enunciación, dando cuenta de mucho con poco y es, además, la que permite su posibilidad de transmutar en una meta de gestión, instrumento que define el norte, hacia donde se debe ir, y evalúa lo realizado.

Así, si bien en el momento anterior de la configuración del problema el déficit habitacional devino en un indicador de gestión y meta constructiva, es con los

---

<sup>72</sup> A diferencia de otros análisis realizados en momentos anteriores con los datos Censales para el estudio del déficit habitacional que utilizaban los resultados del censo, sus tabulaciones publicadas por el INE, realizando sumatorias de los subgrupos que surgen de las tablas de doble entrada, el Mapa solicitó procesamientos especiales a la empresa nacional de computación ECOM (Mapa de la Extrema Pobreza, 1974).

procedimientos de síntesis inaugurados en las estadísticas oficiales del Mapa de la Extrema Pobreza que se consolidará su posibilidad de ser la única herramienta gubernamental del campo habitacional, cuestión que, como se verá en el capítulo ocho, se desarrollará en el siguiente momento de la configuración del problema habitacional, en la medida que cobra mayor relevancia en el discurso político y en el debate público, cuestión que no sucede en este periodo porque, como se verá más adelante, al déficit habitacional se le intenta otorgar menos relevancia.

Más allá del índice resultante del Mapa de la Extrema Pobreza y su importancia política, en términos de la operatoria del campo gubernamental inaugura las mediciones que tienen el propósito de focalizar y, en específico, de seleccionar a la población que debiera ser beneficiada por los programas sociales y no necesariamente constituirse como parte del diagnóstico orientador de la acción, adicionando a la política pública nuevos procedimientos que implican el registro de datos cuantitativos<sup>73</sup> estandarizados, superando en relevancia y masividad al “Informe Social” como instrumento de focalización de momentos previos de la política social, caracterizado por el registro cualitativo de las situaciones familiares y por el análisis “del caso” realizado por Asistentes Sociales, por tanto, constituyendo nuevos sistemas centralizados de conocimiento estatal.

#### **7.4 El problema habitacional: desequilibrio entre oferta y demanda**

Con el Mapa de la Extrema Pobreza y, hacia el final del periodo, con la aparición de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN en 1985, los indicadores de pobreza se posicionan como referente de la política social, frente a lo cuál el déficit habitacional pasa a ser considerado como un indicador sectorial, de vivienda y urbanismo, disminuyendo su relevancia en relación al momento anterior. No obstante, a partir de los resultados del Censo de 1970 y luego con el Censo de 1982, el MINVU realiza diversos cálculos, con métodos relativamente diferentes,

---

<sup>73</sup> En 1980 ODEPLAN diseña la ficha CAS, la que inicia en los Comités de Asistencia Social Comunal que le otorgan su nombre. Se diseña en base a la “Encuesta continua del estado nutricional de la población chilena (ECEN)”, y “surge de la necesidad del gobierno de establecer una metodología para seleccionar en forma simultánea y basada en un patrón común, a los beneficiarios de la llamada “red social” (Ministerio de Desarrollo Social, 1991, p.4) para garantizar la focalización

generalmente contratados a consultores externos, cuya diversidad de resultados y matices en los indicadores utilizados dificulta la identificación de las cifras oficiales unívocas, así como de definiciones que trasciendan a todo el periodo.

Tabla N°1: Estudios y mediciones identificadas sobre el déficit habitacional para el periodo 1974-1990

Estudio	Déficit Habitacional expresado en número de viviendas
Proyección del déficit habitacional 1974 (MINVU)	432.114
Actualización proyección déficit habitacional 1975 (INE, Universidad Católica, solicitado por MINVU)	419.000
Diagnóstico del problema habitacional chileno 1983 (Sahie, encargado por MINVU, según referencias en la bibliografía consultada este mismo autor realiza un estudio previo en 1977)	583.220
Demanda habitacional efectiva 1986 (MINVU, en Gurovich, 1987)	380.000
Diagnóstico habitacional 1986 (MacDonald)*	1.116.456
Investigación de alternativas de sistemas habitacionales 1986-1988) (Universidad Católica, encargado por MINVU)	423.216
Informe de la comisión especial “Déficit Habitacional” del Consejo Económico Social 1989	375.000

Fuente: Elaboración propia

\*El estudio de MacDonald (1986) fue realizado al amparo institucional de la Corporación de Promoción Universitaria y, a diferencia de los otros identificados, no fue solicitado por el MINVU, no obstante, acá se menciona por la discusión que

generó en el marco de futuras mediciones y su consideración en los estudios de 1986 y 1989. Se ahonda en sus conclusiones en el siguiente capítulo.

La dispersión de las cifras se vincula con la necesidad de proyecciones y cálculos específicos que permitieran apoyar la gestión gubernamental, otorgándole un énfasis relevante al “descuento” del avance en la actividad sectorial al déficit habitacional, tal como se comenzó a hacer en el periodo anterior. Al mismo tiempo, se relaciona con la evaluación de inserción de nuevas variables para el foco renovado que adquiriría la política habitacional; así como con la forma de concebir el problema, la cuál está marcada por un diagnóstico respecto del alto costo del tipo de soluciones que se construían, lo que impedía asegurar una oferta a la que pudieran acceder las familias de menores recursos de forma independiente o apoyadas por el Estado. El análisis de Arellano (1976), a quien se le atribuyen parte de las ideas centrales de la política habitacional subsidiaria refleja claramente esta mirada cuando señala, en su documento “Elementos para Una Política de Vivienda Social” publicado en 1976 por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), que

El problema habitacional se manifiesta en la incapacidad que ha evidenciado la economía chilena de satisfacer las necesidades de vivienda derivadas del crecimiento demográfico y de la necesidad de reemplazar las que han completado su ciclo útil. Por su naturaleza dinámica, estas necesidades son de magnitud creciente, por lo que en las próximas décadas los requerimientos serán cada vez mayores.

(...) La brecha respecto de las necesidades deriva del hecho de que buena parte de los recursos se utiliza para construir viviendas con un costo superior al citado.

En esta misma línea, la Memoria de gestión del MINVU del año 1975 señala que el problema habitacional se genera “porque existe un desequilibrio entre las necesidades habitacionales y los medios que se requieren para satisfacerlas” (p.9), cuestión que ha devenido en una crisis porque el país no destina los recursos suficientes para mantener el parque habitacional existente o satisfacer las

necesidades derivadas del aumento de la población. Las razones de esta crisis se explicarían no sólo por el alto incremento vegetativo de la población, sino que también por un elemento económico: los bajos ingresos, cuestión que se resolvería a mediano plazo, a través del crecimiento económico y sin mayor intervención del Estado; así como por los elevados costos de la vivienda, lo que impone una gran dificultad para que una buena parte de la población se convierta en propietarios de su viviendas a través de la compra (MINVU, INE, Pontificia Universidad Católica, 1975).

Según Arellano (1976), incluso las soluciones mínimas que ofrecía la CORVI estaban muy lejos de ser asequibles para el 60% de los hogares chilenos. El costo elevado de la vivienda se explicaría por el encarecimiento de la construcción, que en 1970 superaban en más de 25% el promedio de América Latina sin que las franquicias tributarias contribuyeran a su reducción, así como por los altos estándares de las viviendas, no adecuados a los ingresos del país, cuestión que exigía una racionalización del diseño, el trabajo con superficies mínimas y cuadros normativos básicos que permitan la reducción de los costos.

Así, dado que el alza de los ingresos de las personas tendría que ver con el desenvolvimiento “natural” de la economía en el nuevo esquema, con el progreso del país, debiendo esperarse su propio desarrollo; el camino a seguir era el cambio en los estándares habitacionales. Tal como señala el documento “Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo. Líneas generales de una política de vivienda y plan general para 1976”.

Las revistas, cines y otras han ejercido una influencia nefasta al respecto. Como se expresó antes, los países más desarrollados, acusan una relación ingreso/vivienda varias veces superior a Chile. Ello significa que tienen la posibilidad de tener un estándar habitacional igual número de veces superior al nuestro. Sobre esto cabe de nuevo la ventaja de hacer propietarios. La vanidad nos hace rehusar el arriendo de una casa de reducido estándar, pero si somos propietarios, la aceptamos para mejorarla con nuestros ahorros. (MINVU, INE, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1975, p. 21)

En este marco, pierden fuerzas las perspectivas que explican el problema habitacional por la existencia de marginalidad, los problemas redistributivos de los recursos y, particularmente, las que abogan al capitalismo dependiente. La conceptualización del fenómeno responde a una forma tradicional de concebir el problema económico: la escasez relativa, tal como lo señalara un estudio encargado por el MINVU a la Universidad Católica en 1986, por lo que el punto central es la insuficiencia del parque habitacional para satisfacer la demanda de la población, elemento que comienza a aparecer como una clave del periodo, y su solución, por tanto, requiere los ajustes necesarios para acercar la oferta a esa demanda a través del rol subsidiario del Estado repensando los estándares habitacionales no a partir de criterios técnicos constructivos sino que, tal como señala Arellano (1976), lo económicamente viable según los recursos disponibles.

### **7.5 ¿Deficiencia, déficit o demanda habitacional?**

Con esta configuración del problema, el déficit habitacional sufre modificaciones en relación al momento anterior, siendo una de sus características principales la aparición recurrente de proyecciones que no sólo sofistican los cálculos y multiplican la cantidad de supuestos implicados, sino que también consolidan su rol de herramienta de gestión gestado en el periodo anterior, y lo aproximan a un indicador que busca dar cuenta de la “demanda” de vivienda. Tal como lo señala Azócar (2016) la noción comienza a ser capturada por criterios económicos, restringiéndose a “la estimación de los recursos requeridos para responder a la demanda de viviendas” (p.27).

En ese camino hay varios hitos relevantes que es necesario presentar a modo de cronología. Un primer hito corresponde al cálculo realizado en 1974 en el marco del cual se establece una distinción entre deficiencia y déficit habitacional que marcará las futuras mediciones del periodo. Por deficiencia se entendió al número de viviendas que no cumplen con un cierto patrón mínimo de habitabilidad en función de los materiales de que están contruidos y su estado de conservación, por lo que se aproxima a la forma de calcular al déficit vigente hasta el momento (MINVU,

1974; MINVU, INE & Pontificia Universidad Católica, 1975). El déficit en cambio, correspondería a una estimación y no al resultado de la observación directa a partir de algún instrumento de recolección de información, como el Censo, la cuál partiría de las deficiencias, adicionando una cifra de viviendas necesarias para la población proyectada entre la fecha del censo (1970) y el momento del cálculo, más las viviendas necesarias por reposición, es decir, por deterioro del parque que se encontraba en buen estado al momento del Censo (estimadas, por convención, en un 1% del parque aceptable), a lo cuál se debería restar las viviendas iniciadas por el sector público y proyectadas por el sector privado.

Como variables descriptivas de distintos niveles de criticidad, además de condiciones que podrían considerarse “deficitarias” en viviendas que en base al cómputo anterior fueron clasificadas como aceptables, se realizaron cálculos que permitieran presentar la condición sanitaria de las viviendas, así como una aproximación al número de hogares por vivienda.

Esta proyección es actualizada en 1975 en un trabajo conjunto del MINVU, el INE y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica con el objetivo de estimar las viviendas que debieran construirse en 1976 por concepto de reposición y reemplazo, así como para aproximarse a un estudio de la demanda habitacional, a partir de un análisis de las familias y su disponibilidad de ingresos. Ello implica que el déficit habitacional como el grupo de viviendas que están “por debajo de un umbral mínimo de confort” (p.5) debe relativizarse a partir de la estratificación de la población y la demanda real hacia el Estado, así como las posibilidades de esa demanda de adquirir por sus propios medios viviendas con estándares aceptables pero acordes a su nivel de ingresos.

La cantidad de supuestos implicados en las estimaciones se multiplican conforme se incluyen nuevas variables y se sofistican los cálculos, sin que su definición implique la realización de estudios específicos o levantamientos de datos particulares cuantitativos ni cualitativos o acercamiento a otro tipo de conocimientos. Ejemplo de ello es el detalle de procedimientos realizados en la estratificación de las familias que se hace asociada a la proyección del déficit de 1975, la que

corresponde a “una estimación que se realiza en base al Gasto del Producto Geográfico Bruto (PGB), calculando desde este valor los ingresos por trabajo, propiedad y empresas, luego se descuenta impuestos e imposiciones” (MINVU, INE & Pontificia Universidad Católica, 1975). En específico, se determinó que parte del PGB corresponde a ingresos de las personas a partir de la tendencia histórica, *suponiendo* su mantención y excluyendo los años que se desviaban mucho; para estimar el ingreso disponible se recurre de nuevo a la tendencia histórica, *suponiendo* un descuento de impuestos e imposiciones similar al de las tendencias; a ese ingreso se descuenta el de la población rural, *estimando* su crecimiento y *suponiendo* que no son parte relevante de la demanda habitacional. El ingreso urbano disponible resultante se distribuye según el porcentaje de familias asociadas a cada tramo de la Encuesta Nacional de Ingresos Familiares de 1968, *suponiendo* una distribución similar para 1976, y *estimando* un número total de familias para 1975.

En 1983, el MINVU encarga al economista Álvaro Saieh una nueva proyección de la cifra del déficit habitacional, mostrando, con ello, la necesidad de mantener actualizado el dato ya no como parte de un diagnóstico o delimitación de una problemática, sino que para dar cuenta de avances en la gestión y definir metas constructivas. El estudio también incluye una serie de proyecciones que buscan actualizar las cifras del Censo de 1970, así como otros componentes del indicador. La novedad en relación a las mediciones anteriores radica en que se enfatiza en una definición del déficit que tiene mayor sintonía con la configuración general del problema enunciada en el inicio de esta sección definiéndolo como “la diferencia entre la cantidad de familias y el stock de viviendas en buen estado a esa fecha”, introduciendo la necesidad de observar la relación del estado del parque habitacional y las viviendas en malas condiciones con sus habitantes, dando el punto de partida para la realización de estimaciones que establecieran la relación entre la vivienda y los hogares. Si bien en los cálculos realizados por Saieh (1983) no destaca la aproximación a lo que hoy se conoce como allegamiento, ni al hacinamiento, su definición sirve como antesala para abrir el tema una vez que se



tengan los resultados del Censo de 1982, en particular si se considera que el Censo de 1970 aún no logró identificar de manera precisa los hogares por las dificultades de operacionalización del concepto tratadas en el capítulo anterior (esto lo corrobora la CEPAL, en un documento de 1978 donde además señala que se registraron pocas viviendas con más de un hogar por problemas asociados al empadronamiento); asimismo, al introducir a las familias, esta definición es funcional al fortalecimiento de la idea de demanda habitacional, esbozada al inicio del periodo, con el estudio de 1975.

Esta noción de demanda habitacional se asienta en 1985 con la consolidación y segmentación del sistema de subsidio habitacional directo a las familias a través de un sistema de postulación. En este marco “la demanda efectiva”, según lo plantea Gurovich (1987), redefine al déficit habitacional en el discurso público del MINVU, comenzando a describirlo como la “ ‘deficiencia real de la demanda efectiva’ que se manifiesta en el registro de postulantes a los diversos sistemas habitacionales” (p,8). Así, la autoridad gubernamental asume que quienes postulan a algún beneficio de la política habitacional corresponden a la población más afectada por el problema, por lo tanto, daría cuenta de una aproximación más realista al déficit habitacional a través de los registros de postulantes (MacDonald, 1986). Este giro discursivo se enmarca en una relativización del problema que busca no sólo disminuir su relevancia sino que también, vincularlo al ámbito de fenómenos que tienen mucho de “subjetividad” en función de los parámetros de habitabilidad de cada familia, de ahí que la noción de demanda, sin que importe mucho su medición, cobre fuerza en el discurso político hacia el final de este momento. Lo anterior se ilustra claramente en las palabras de Miguel Poduje, en 1987, quien fuera ministro de vivienda y urbanismo:

(...) el déficit es netamente subjetivo, porque no podría decir que una persona que reside en una vivienda que no tenga 80 mt<sup>2</sup> es deficitaria (...) por lo tanto, se pueden tener muchos parámetros para medirlo (...) que lo hacen difícilmente calculable (El Mercurio, Mayo de 1987, en Gurovich 1987, p.9).

En la misma línea, el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción del momento, Jorge Bronfman, destacando la necesidad de “acción” por sobre la “medición” señalaba que

(...) hemos llegado a la conclusión de que hay que dejar de manosear el déficit habitacional y empezar a construir casas (...) fundamentalmente para los sectores más pobres, [a quienes más] afecta la falta de vivienda (La Época, 17 de mayo 1987, en Gurovich, 1987, p.10).

En este contexto, en 1986, se publican los resultados del Censo de Población y Vivienda efectuado en 1982<sup>74</sup>, cuyas diferencias en relación al de 1970 radican principalmente en aspectos de diagramación del cuestionario y la introducción de preguntas intermedias o “anidadas” que permiten ir filtrando a la población que debería contestar algunas preguntas y no otras, cuestión que mejora la toma del dato, permitiendo mayor precisión, en particular, en la contabilización de los hogares, sus características y la relación con la vivienda, elemento central para la adición de nuevas dimensiones al cálculo del déficit habitacional, como se verá más adelante, así como para la consolidación del hogar<sup>75</sup> como unidad básica de la “demanda”. Otros ajustes importantes tienen que ver con la precisión de las categorías en las variables asociadas a los sistemas de saneamiento de la vivienda, así como en la contabilización de las habitaciones, pudiendo distinguir aquellas que son de uso exclusivo, elemento clave para el futuro cálculo del hacinamiento.

Los resultados del Censo, a diferencia de otras versiones, no incluyeron un procesamiento de datos que fuera denominado como “déficit habitacional”, ya que

---

<sup>74</sup> Del mismo modo que en Censos anteriores, se siguen las Recomendaciones internacionales del IASI, recibiendo la colaboración técnica de la Dirección del Censo de los Estados Unidos, AID y la estrecha colaboración técnica del CELADE (INE, 1978). Son particularmente relevantes las recomendaciones para los censos de 1980 realizadas por la CEPAL, resultantes del análisis de la experiencia latinoamericana en los censos de población de 1970, las que van en la línea de lo realizado por Chile; así como el “Seminario de Actualización y Planificación Técnica de los Censos. Seminario Postdam”, realizado en Chile en 1978, en el marco del cual se ejecutó una prueba censal completa, orientada por las guías de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (*Committee on Improvement of Nacional Statistics* “COINS”, organismo creado por el IASI en 1951).

<sup>75</sup> El detalle respecto de la aparición de esta noción, los elementos principales de su definición y las dificultades de operacionalización fue tratado en el capítulo anterior. Para el Censo de 1982, según consta en los manuales, la definición es muy similar a la de 1970, los que entienden al hogar particular como “a todos los miembros de una vivienda particular que viven bajo régimen familiar” (INE, 1986, p.6)

con la nueva estructura del MINVU, esa responsabilidad quedó alojada en su interior, en particular en la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional. No obstante, las publicaciones oficiales del INE entregan una serie de tabulaciones que son definidas como la base para la estimación de necesidades habitacionales (INE, 1986) como la clasificación de las viviendas en permanentes o semipermanentes en base al tipo de vivienda (aproximación a las viviendas que requieren ser reemplazadas), la categorización de las viviendas según su materialidad y en función del contexto geográfico donde se emplazan, así como indicadores que dan cuenta de la condición de ocupación de la vivienda, entregando insumos para el estudio de la relación hogar-vivienda. Tal como lo señaló el INE (1986): “Con el objetivo de disponer de algunos indicadores relativos a la ocupación de la vivienda, se ha estimado conveniente relacionar tanto el número de personas por hogar como el número de hogares por vivienda” (p.38).

Una innovación que introduce el Censo de 1982 en relación al de 1970 es la incorporación de la noción de familia como grupo diferente al del hogar, cuestión que si bien no tiene impacto en los cálculos oficiales, abre nuevos horizontes en la evaluación de la relación viviendas y habitantes. El Censo de 1970, en la tabulación de sus resultados, realizó una clasificación de los hogares según su estructura familiar, categorizándolos en unipersonales, nucleares, extendidos y censal, sin detenerse mayormente en la definición de familia<sup>76</sup> (INE, s.f). El Censo de 1982 realizó lo mismo pero con la diferencia de que explicita la definición de familia al entenderla como el “grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntas bajo la autoridad de una de ellas” (INE, 1986, p.10), complejizando además la clasificación<sup>77</sup> a partir de nuevas categorías que, en concreto, lo que hacen es

---

<sup>76</sup> El total de hogares es clasificado conforme al tipo de familia que los estructura, no obstante, para referirse a la clasificación el INE (s.f) habla de Tipos de Familias, aunque el total de ellas corresponde el total de hogares. Por unipersonal entiende a la familia constituida por una sola persona, en tanto, la familia nuclear correspondería a aquella compuesta por el jefe de hogar y sus hijos solteros; la familia extendida es la familia nuclear más otros familiares (hijos de éstos, otros parientes del jefe de hogar); mientras que la censal correspondería a la familia extendida más los no parientes.

<sup>77</sup> Las definiciones asociadas a la clasificación del Censo de 1982 son las siguientes: unipersonal como familia compuesta por una persona, nuclear simple compuesta por el jefe de familia su cónyuge o conviviente y/o hijos solteros, nuclear compuesta que correspondería a un núcleo al que se le adicionan los hijos casados del jefe familiar y/o yerno o nuera y/o nietos, la extensa simple que implica al núcleo más los padres o suegros del jefe

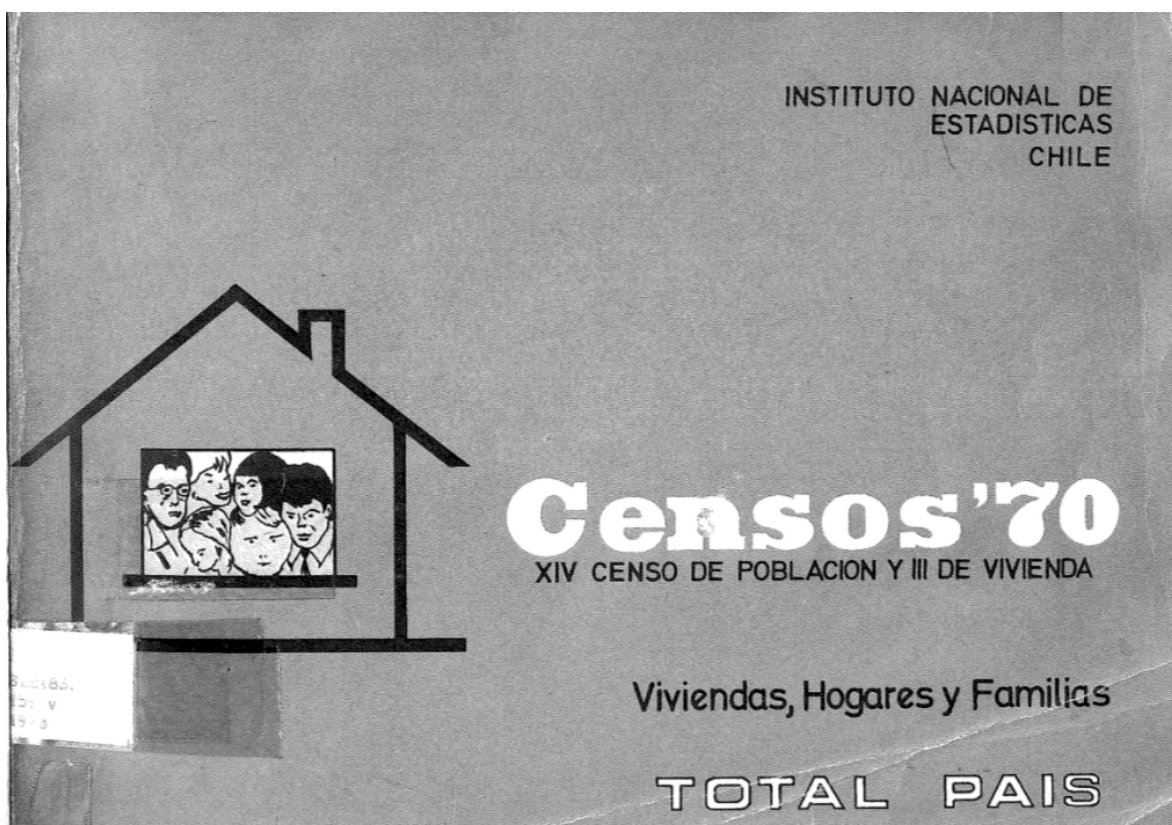
identificar la presencia de núcleos familiares simples entendidos como el jefe de hogar cónyuge y conviviente y/o los hijos solteros, a los cuáles pueden adicionarse o no otros familiares. Esta clasificación se realiza a partir de la variable que consigna las relaciones de parentesco de los habitantes del hogar con el jefe de hogar, por lo que implica el establecimiento de supuestos en torno a la configuración de núcleos que, en futuros cálculos del déficit habitacional serán considerados como parte de la “potencial” demanda habitacional, asumiendo que la forma más adecuada y cómoda de co-residencia es representada por la familia nuclear.

Si bien estas distinciones no impactan en las cifras totales de familias u hogares por tratarse de una clasificación de éstos últimos y no una cuantificación diferenciada de familias, la existencia de la información desagregada, en un contexto donde el trabajo directo con bases de datos era menos habitual por las características de la tecnología disponible, se convierte en un factor relevante para el posicionamiento de nuevas dimensiones del problema habitacional y su medición, las que centrarán la mirada en la estimación de “los que necesitan la vivienda”, “los que la demandan”, más que en la vivienda misma, cuestión que consolida el aumento significativo de supuestos en torno a la cuantificación del problema y pone en el centro al hogar o la familia, según el tipo de estudio, como “sujetos” de la necesidad.

---

de hogar y/o otros parientes y, finalmente, la extensa compuesta que correspondería al núcleo simple, además de los padres o suegros y/o otros parientes y/o yerno o nuera y/o nietos (INE, 1986).

Imagen N°5: Portada Publicación “Censos ’70 del XIV Censo de Población y III de Vivienda. Viviendas, Hogares y Familias.



Fuente: INE, sin fecha.

Alentado por la nueva disposición de información que implicó el Censo de 1982 y desde la observación crítica de la política habitacional realizada en universidades, organizaciones no gubernamentales y fundaciones, el debate investigativo comienza a centrarse en el allegamiento, tema que se levanta con fuerza tanto para las mediciones y la configuración del problema habitacional como para la agenda de estudios. En términos generales, es entendido como la co-residencia de dos o más hogares y/o grupos familiares en una misma vivienda, donde uno de ellos es el receptor y el otro el “allegado” (Arriagada, Icaza & Rodríguez, 1999), estableciendo una valoración relativamente negativa del fenómeno al entenderlo como una condición precaria a la que cual se llega, de forma casi involuntaria, por la imposibilidad de acceder por los propios medios a una vivienda de uso exclusivo

para la familia, por tanto, como una consecuencia negativa de la pobreza y resultado del déficit estructural de vivienda (Urrutia y Jirón, 2019).

Hasta este momento, las mediciones oficiales no le dieron mayor relevancia, incluso no se hace uso con recurrencia del término, sino que se alude más bien a viviendas con más de un hogar, como lo hacen los resultados del Censo de 1982 en su publicación oficial (INE, 1986). No obstante, hacia finales de la década, el fenómeno comenzó a estudiarse de forma independiente reinterpretando las cifras del censo y realizando nuevos cálculos<sup>78</sup> que fueron relevantes en la discusión especializada, en particular porque advertían la expansión de la co-residencia producto de las políticas represivas hacia las tomas de terreno irregulares (Urrutia y Jirón, 2019), lo cual implicaba que la precariedad, que antes se expresaba en los campamentos y los tipos de viviendas edificadas, se “encubre” en viviendas de familiares que, aunque podrían cumplir con los estándares de materialidad y conservación, resultan insuficientes para albergar a las familias que se allegan como parte de sus estrategias de sobrevivencia. Desde estas miradas, el allegamiento, observado bajo el supuesto de que es una estrategia no deseada que permite compensar la falta de los recursos suficientes para la independencia, es parte de la demanda habitacional latente.

Si bien el impacto que tiene esta discusión en la configuración del déficit habitacional como número público del campo gubernamental de la vivienda es determinante en la etapa siguiente, razón por la cuál se profundizará sobre este punto en el próximo capítulo, hacia el final de este periodo se logra instalar la necesidad de observar el fenómeno y, a pesar de que surge desde una mirada crítica, contribuye a consolidar la idea de que la política habitacional debiera tener como propósito que cada familia tenga una vivienda independiente, favoreciendo la preparación del camino para que, en el futuro, se considere a cada núcleo familiar como un potencial demandante de vivienda. Como ilustración de este punto destaca lo señalado por MacDonald (1986), en su influyente estudio “Diagnóstico Habitacional”, desarrollado al amparo

---

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, Necochea (1987), MacDonald (1986), Rodríguez & Tironi (1986, en Necochea 1987).

institucional de la Corporación de Promoción Universitaria: “Parece conceptualmente válido sostener, al menos como horizonte de referencia, que la política habitacional debiera considerar que cada familia tenga una vivienda. Así lo ha dicho el MINVU en relación al déficit de 1982” (p.7).

En esta línea en 1986, como una manera de actualizar la visión ministerial, responder a la discusión técnica y proyectar la política habitacional hacia el futuro, el MINVU contrata nuevamente un estudio al Instituto de Economía de la Universidad Católica que revisa y recoge los estudios claves realizados hasta el momento con el propósito de presentar la situación global del parque de viviendas particulares ocupadas con el Censo de 1982, conocer la condición habitacional de los hogares y relacionarla con el ingreso de los hogares, a partir de la Encuesta CASEN de 1985. Destaca en este estudio que el grupo de referencia para evaluar la situación habitacional sea el hogar particular, en segundo término las personas en relación a los recintos de que disponen las viviendas para determinar niveles de hacinamiento y, en tercer lugar, las viviendas. Esta complejización implica el análisis detallado de variables que ya eran parte de las mediciones oficiales como el tipo de vivienda, la categoría según materiales de construcción, otras que eran parte de las descripciones para establecer niveles de criticidad como el sistema de eliminación de excretas a lo que se suma, como parte de la configuración de nuevos estándares, la disponibilidad de agua por cañería y origen de agua. Asimismo, y en atención a la discusión que se venía dando al respecto, incluyó el allegamiento, entendido en este estudio como la cohabitación no voluntaria de una misma vivienda por más de un hogar, y es considerado como una situación “deficitaria” por cuanto cada hogar requeriría de una vivienda para su uso exclusivo; y del hacinamiento, como una forma de aproximarse a la “inadecuación del tamaño de la vivienda al número de personas que lo habitan” (Pontificia Universidad Católica, 1988).

El estudio iniciado en 1986, que termina en 1988, entrega un informe de varios tomos y destaca conclusiones relevantes respecto de la discusión que se venía dando. En primer término releva la necesidad de elegir entre dos unidades básicas “demandantes”: el hogar o la familia, en función de las mismas distinciones

censales, señalando que dado que la unidad de análisis de los censos es el hogar, ésta debiera mantenerse para el análisis del déficit habitacional, por ser la fuente primaria, mientras que las familias corresponderían a una configuración que se hace al interior de los hogares, pero que es necesario tener en consideración. En esta línea, el déficit habitacional debe incluir las viviendas precarias, así como la diferencia entre hogares y viviendas, teniendo en consideración que las viviendas deficitarias no siempre requieren ser reemplazadas, cuestión que interpreta de forma diferente este indicador en relación a lo realizado por el MINVU hasta el momento y con futuras implicancias en líneas de acción diferenciadas.

Finalmente, advierte que los estudios realizados a la fecha han enfatizado en la construcción de “una cifra” global de déficit, pero que para el diseño de líneas programáticas de acción esta tendencia no es muy útil porque combina viviendas descartadas por malas condiciones sanitarias, con otras descartadas por materialidad (Pontificia Universidad Católica, 1988) o por razones que requieren de una preocupación estatal de naturaleza diferente. Lo anterior da cuenta de una visión del estudio realizado por la Universidad Católica que valora positivamente la desagregación de la información como herramienta de gestión, evaluando de manera menos positiva los índices sintéticos que no permiten concluir directrices más específicas para orientar las líneas de acción. Esta nueva valoración de los componentes de la medición re posiciona los estudios del déficit como herramientas de carácter más específicas que alimenten las líneas programáticas, restando un poco el valor a su interpretación como meta constructiva (sin que esta deje de existir). Así, si bien el periodo se caracteriza por la sofisticación de los cálculos y el logro de índices para dar cuenta de la pobreza, discurso articulador de la política social, para la problemática habitacional se termina valorando la descomposición de sus cifras, elemento que derivará, en un siguiente momento, en programas diferenciadas incluso, en cifras del déficit diferenciadas. Lo anterior queda ilustrado claramente en el primer volumen del Informe entregado por la Universidad Católica al MINVU (1988), donde la definición de carencias es la clave, se requiere su cuantificación detallada



la que pasa a ser más que un ejercicio estadístico y se transforma en una herramienta que permite orientar el destino de los recursos nacionales (públicos y privados) en materias habitacionales, entre las diferentes líneas de acción que la autoridad defina, para configurar, finalmente, el sistema de acciones específicas, por medio de las cuáles los agentes privados y el Estado enfrentan la solución de carencias encontradas (p. 20-21)

### **7.6 El subsidio para cumplir el sueño la casa propia**

Con la extrema pobreza diagnosticada y su erradicación como paraguas discursivo, las proyecciones del déficit habitacional como meta constructiva y su desagregación como orientador de líneas de acción específicas (hacia al final de periodo); se diseñan los planes de viviendas basados en el nuevo enfoque de la política subsidiaria y en la nueva forma de comprender el problema habitacional, enmarcados en una importante disminución del presupuesto en materia de vivienda y urbanismo, respondiendo a la política antiinflacionaria que implicó una gran reducción del gasto público.

A pesar de que los programas habitacionales sufrirán transformaciones a lo largo de los 17 años de la dictadura, mantienen la progresiva introducción del subsidio habitacional tipo voucher para familias que demanden el beneficio y cumplan con los requisitos establecidos por los programas, traspasando al sector privado las labores de construcción, elaboración de proyecto, adquisición de terrenos, financiamiento complementario y comercialización (Arellano, 1983).

Al respecto, Arellano (1976,1983), realiza un análisis de las modalidades de subsidios que se habían utilizado con anterioridad a la dictadura aunque no se les diera ese nombre. El subsidio al costo se habría operativizado a través de las rebajas de impuestos, como por ejemplo a través del DFL2, pero estas no garantizaron oferta para los sectores más pobres, significando, por tanto “una filtración de recursos públicos, los que han llegado en una fracción muy reducida a los más necesitados” (Arellano, 1983, p.245). El subsidio al crédito, por su parte, se evidenciaría en las veces que el Estado actuaba como intermediario financiero, al

cobrar bajos intereses y/o reajustando las deudas de manera parcial, lo que hacía imposible planificar la magnitud de los subsidios, en particular en épocas de alta inflación, reduciendo la posibilidad de entregar nuevos créditos. Estas evaluaciones negativas dejan al subsidio directo a quienes lo demanden como la mejor alternativa al llegar directamente a quien la necesita, estableciendo ciertas condiciones del tipo de soluciones que gozarían el beneficio para asegurar que no fuera atractivo para otros segmentos socioeconómicos (Arellano, 1976).

En esta misma línea, la Cámara Chilena de la Construcción inició, en 1974, una serie de estudios para crear las bases de un sistema de subsidios habitacionales organizando incluso un seminario donde se transparentan los “subsidios ocultos” que tenían las políticas anteriores como los créditos blandos, la bonificación para la conexión a servicios básicos, los descuentos obligados, los precios fijos de materiales, cuestiones que deberían desaparecer, según la Cámara, en pro de una ayuda del Estado que fuera directa a las personas, no reembolsable, asignado a partir de un sistema de puntaje que privilegie a los grupos familiares y su ahorro (Cámara Chilena de la Construcción, 1991).

Este nuevo escenario, tal como la Cámara (1991) lo señala en sus memorias, está marcado por la gran confianza que el gobierno le tiene a esta institución, asumiendo sus socios como ministros de Vivienda y Urbanismo y autoridades sectoriales.

En términos institucionales, se fusionan las corporaciones del MINVU dando paso a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización en cada una de las regiones del país, en dependencia de las Secretarías Regionales Ministeriales resultantes del proceso de descentralización del MINVU, con el propósito de concretar la política nacional de vivienda.

De la revisión de las memorias institucionales del MINVU del periodo se desprenden los principios en torno a los cuáles se articula la política habitacional, así como la forma de concebir el problema habitacional. En primer término, destaca el hecho de que la adquisición de la vivienda debe ganarse a partir del esfuerzo de las familias, las que deben compartir la responsabilidad con el Estado como una forma, además, de respetar el principio de subsidiariedad (MINVU, 1976, 1987), por lo que no se

trata de un derecho garantizado de manera universal, sino de uno que se debe ganar. Al respecto, la memoria del MINVU de 1980 señala que

La vivienda es un bien que se adquiere con el esfuerzo y ahorro de la familia. Este esfuerzo el Estado lo reconoce y comparte subsidiariamente.

La política habitacional es coherente con las políticas de desarrollo socio-económico y urbano postuladas por el Supremo Gobierno. El Estado debe realizar una acción habitacional subsidiaria. Corresponde al sector privado obtener recursos e instrumentos para solucionar las aspiraciones de vivienda (MINVU, 1981, p.10).

En segundo término, al detallarse los principios básicos de la nueva política, se destaca la desestatización de la actividad relacionada con la vivienda, traspasando al sector privado la producción habitacional y reservando al Estado las funciones normativas, de control y supervisión (MINVU, 1976), además de la entrega de subsidios, entendidos como la “donación de un monto determinado destinado a completar el ahorro y el crédito hipotecario para permitir la compra de una vivienda” (MINVU, 1981, p. 10)<sup>79</sup>.

Un tercer elemento clave es que se trata de una política de propiedad de la vivienda, donde ésta aparece como uno de los enunciados básicos y explícitos del discurso ministerial (MINVU, 1976, 1981, 1987), en la medida que la propiedad “contribuye a la seguridad y tranquilidad de la familia y a la buena conservación del patrimonio habitacional” (MINVU, 1981, p. 10).

Finalmente, la política se centra en la atención preferencial de los sectores más pobres de la población, produciendo la mayor cantidad de viviendas con un estándar que sea acorde a la capacidad de pago de estos sectores. Así, el carácter “social” de la vivienda estaría definido por su precio, por ser una vivienda de bajo costo. En efecto, en este periodo en el que surge la noción de “vivienda social” que será

---

<sup>79</sup> El Subsidio Habitacional aplicado de esta forma duró hasta 1988, en 1984 se le suma el sistema de Ahorro y Financiamiento, en 1988 se fusionaron en el Subsidio General Unificado, que duraría hasta el 2004.

definida como una solución estandarizada mínima o básica que facilita la masividad así como la generación de economías de escalas<sup>80</sup>.

Se esperaba que el subsidio favoreciera la instalación de un sistema de producción masivo en el marco del cuál la empresa privada, que venía desarrollando sus proyectos para un público de ingresos medios y altos con capacidad de endeudamiento, ampliaran su ámbito de acción hacia la construcción de viviendas económicas.

La instalación de la política subsidiaria implica que las referencias económicas a los costos, los montos del subsidio y la capacidad de pago de las personas colonicen tanto la definición y delimitación del problema, los mecanismos de intervención del estado incluso la propia definición de la vivienda social (Azócar, 2016). Mientras que la pobreza, entendida fundamentalmente como la falta de ingresos y/o recursos suficientes para la satisfacción de necesidades contribuyó a la delimitación del problema habitacional y la focalización de la acción subsidiaria de la política habitacional; el costo mínimo de la vivienda delimitó su sentido “social”.

Como complemento a la referencia económica, según destaca Azócar (2016), la noción de familia aparece fuertemente en el discurso público y en la documentación ministerial del periodo como un criterio que permite diferenciar del público al que se dirige la política pública, adquiriendo una presencia cada vez mayor en leyes, decretos y criterios de selección, destacando una concepción tradicional de familia, definida por la existencia de una vinculación legal entre parejas heterosexuales y la presencia de hijos, lo que se evidencia en los requisitos de postulación (se solicita libreta de familia, certificado de matrimonio, de nacimiento, entre otros).

La memoria del MINVU de 1975 evidencia la vinculación estrecha que hace la institución entre vivienda y familia, como una necesidad fundamental para la constitución del grupo, así como “el anhelo” de ser propietarios como un “sueño” inherente a la condición humana, naturalizando con ello, el acceso a la vivienda en

---

<sup>80</sup> La definición de vivienda social, según el D.S N° 168 de Vivienda y Urbanismo, de 1984, corresponde a aquella “vivienda de carácter definitivo destinada a resolver problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF y cuyas características técnicas y de urbanización se ajusten a las normas generales de este reglamento.

propiedad como la única opción para la satisfacción de las necesidades residenciales. Así, el MINVU (1975) señalará que la vivienda surge para garantizar un ambiente íntimo necesario para la agrupación familiar y también se manifiesta el anhelo de propiedad de la vivienda (...), un deseo de todo hombre en el actual estado de evolución social (p.9).

Por otro lado, en línea con discursos que se venían esgrimiendo desde la década de 1930 (ver capítulos cuatro, cinco y seis) tanto las comunicaciones oficiales del MINVU como la discusión que se da en torno a la política habitacional enfatiza en los efectos positivos que tiene la vivienda en sus habitantes, particularmente si es en propiedad, ya que la seguridad que implicaría esta forma de tenencia aumentaría “el potencial creativo y creador y la disminución de tensiones y males sociales” (MINVU, 1976), destacando con ella la capacidad contenedora de conflictos de la vivienda y su capacidad de replegar al mundo privado, cuestión que se refuerza con la necesidad de generar ahorro para su adquisición, la disciplina que implica el pago de créditos, así como la mantención de la vivienda. Además, señala que “Esta visto que los propietarios mantienen sus viviendas en mejores condiciones (...). Por el contrario, los arrendatarios u otras formas de tenencia, el gasto de mantención aumenta y recae directamente sobre la Institución” (p.10).

En esta línea Arellano (1976), en su texto “Elementos para una Política de Vivienda Social”, publicada por el CIEPLAN, señala que “la vivienda representa un elemento importante para situar a los individuos en el ámbito social y económico. En efecto las familias que carecen de una solución habitacional estable enfrentan normalmente una tendencia desintegradora de la sociedad” (p.6).

Así, retomando elementos discursivos de décadas anteriores a través de la apelación a la estabilidad psicosocial que implica la vivienda, más aún si se obtiene en propiedad; argumentos higienistas y a los efectos económicos positivos de la vivienda asociados al ahorro en problemas derivados de salud que se evitan con la vivienda adecuada; y al uso intensivo de mano de obra que se requiere para su construcción, la vivienda comienza a enunciarse como el satisfactor para una necesidad básica, apareciendo como “necesidad básica del ser humano” (Arellano,

1976, p.5), como parte de los “mínimos” necesarios para el desenvolvimiento para la vida, en el marco de los cuáles el compromiso estatal es la satisfacción también mínima, argumentando que la situación económica del país exige el trabajo con estándares básicos que permitan la reducción máxima de los costos (MINVU, 1976, 1977, 1981).

Del mismo modo, se enuncia como un bien de consumo que tiene un efecto multiplicador en la economía y que, para los propietarios, implica un “stock de riqueza” cuya valorización podría funcionar en si misma como un tipo de ahorro, una herencia para los hijos, por lo que, tal como señala Rolnik, (2017), a nivel subjetivo operó como un “sustituto potencial de los sistemas públicos de pensión y jubilación”. De allí que el “sueño de la casa propia”, como un sentido común que cobra mayor fuerza a partir de este momento opere como parte de la nueva subjetividad del Chile Neoliberal, y sea parte de lo que Rolnik (2007) denomina como los mecanismos disciplinares que someten a la deuda, así como al paradigma del esfuerzo individual y la preponderancia de la vida privada por sobre las instancias de encuentro colectivo y político.

### **7.7 Síntesis y conclusión**

El periodo revisado se caracteriza por la implementación forzosa, en el marco de la dictadura militar de Augusto Pinochet, de la nueva fase neoliberal del capitalismo. En este contexto, el problema habitacional queda inmerso en un nuevo campo de gobierno: la pobreza, por lo que su comprensión, operacionalización y medición será determinante en su configuración como fenómeno gubernamental.

La focalización de las ayudas estatales y la identificación de personas que experimentan las carencias que la política social busca cubrir o contribuir a su disminución se vuelve fundamental y, con ello, el diseño de herramientas estandarizadas que permitan la selección de beneficiarios, así como los técnicos capaces de diseñar, manejar y justificar, desde su expertice, estas herramientas. El ascenso de la tecnocracia, encarnada en economistas neoliberales, contribuye a la despolitización social, impuesta por la fuerza de la represión, justificando la toma de

decisiones en círculos cerrados y afianzando la relevancia de los procedimientos estandarizados para diagnosticar los problemas y, en particular, para asignar beneficios. Del mismo modo, y facilitado por avances tecnológicos tanto a nivel instrumental como procedimental, los cálculos se sofistican, multiplicándose el número de procedimientos, variables a observar e incluir, así como los supuestos que se realizan para intentar capturar las distintas dimensiones del fenómeno. En este marco, y en particular con el “Mapa de la Extrema Pobreza”, cobra fuerza la construcción de índices sintéticos que permiten, por una parte, la mezcla de múltiples dimensiones que justifican el acercamiento del número a “la realidad” y su complejidad, al tiempo que la simplifican en una cifra única, sin matices, perdiendo transparencia en cuanto a su composición y volviéndose más abstractos y lejanos de lo que quieren “representar”, al tiempo que pierden su capacidad de orientar la acción específica, consolidándose como pulso de la gestión, de los avances de ésta y lo que “falta por hacer” en líneas gruesas.

Este hito, si bien refiere a la pobreza y no al déficit habitacional, integra la dimensión habitacional y ofrece nuevas posibilidades para que, en un siguiente periodo, la síntesis de múltiples indicadores articule las nuevas mediciones específicas del déficit, permitiéndole catapultarse como la justificación de la masividad de la política habitacional y la configuración que ésta asume en la década de 1990.

Lo anterior orienta una reflexión teórica que permite sumar nuevas características a la manera en que se entienden los números públicos relacionadas con la posibilidad de descripción de un fenómeno complejo a través de una única cifra, dada la posibilidad de enunciación simple, así como su capacidad de definir metas de acción, mas no la especificidad de esas acciones, más allá de la generalidad implicada en la definición del concepto clave. La síntesis, entonces, entrega fuerza política permitiendo que el número ingrese a otros dominios, más allá de los tecnocráticos, mientras que la desagregación se vuelve clave en los dominios internos del diseño e implementación de políticas. Más allá de lo teórico, al observar el proceso histórico de la configuración del campo gubernamental que esta investigación busca describir, es en el siguiente momento en que esto se

materializa, pero es en el contexto descrito en este capítulo donde se sientan las bases para que ello suceda.

El déficit habitacional, como herramienta sectorial, consolida su arista de meta e indicador de avance de gestión adquirida en el periodo anterior, sumándose de forma sistemática a sus cálculos las proyecciones y estimaciones en base a variados supuestos. En este marco, y dado que el foco de “la síntesis” queda alojado en la pobreza, se diversifican los cálculos, apareciendo matices a lo largo del periodo que incorporan nuevas variables y distinciones las cuáles, más allá de sus diferencias, tienden a aportar argumentos que permiten reinterpretar el déficit como demanda habitacional. Así, destaca la distinción de un primer momento entre deficiencia, que apuntaba a la continuidad con el indicador calculado hasta el momento para identificar las viviendas que se necesitaba reemplazar; de la noción de déficit entendida como una proyección que incluye transformaciones demográficas y, particularmente descuenta los avances en la construcción. Por otro lado, la consolidación de la noción de hogar en los Censos de 1970 y 1982, introduce la posibilidad de convertir a esta unidad domestica en unidad demandante de vivienda y, por tanto, incluirla en los cálculos del déficit habitacional. Con esto, desde perspectivas críticas, la co-residencia, entendida como la convivencia de dos o más hogares en una misma vivienda, comienza a valorarse negativamente, apareciendo la noción de allegamiento como nueva variable que debiera ser parte del déficit habitacional, y asumiendo la condición de “allegado” como sinónimo de potencial demanda.

Esta concepción del déficit habitacional se enmarca en una visión economicista del problema que entiende la falta de vivienda como un desequilibrio entre oferta y demanda provocado, por una parte, por los bajos ingresos de la población, cuya resolución, según el discurso oficial es de largo plazo y depende del desenvolvimiento “natural” del nuevo modelo económico neoliberal; y, por otra, por los altos estándares de la vivienda estatal lo que la encarecía demasiado volviéndola inaccesible para la mayor parte de la población. De aquí que la solución al problema implique la construcción de viviendas con un estándar mínimo, que la



haga más alcanzable en su precio. En este marco, la vivienda social queda definida por su bajo costo y la acción estatal se circunscribe a la asignación de subsidios que complemente el ahorro y el crédito.

La vivienda se enuncia como un bien de consumo y no como un derecho, la que debe conseguirse con “esfuerzo” y en propiedad, adquiriendo sentidos que, en el marco de la precariedad de los sistemas de protección social, es visualizada como un tipo de ahorro, una herencia para los hijos, enmarcándose en mecanismos disciplinares que someten a la deuda, así como al paradigma del esfuerzo individual y la preponderancia de la vida privada por sobre las instancias de encuentro colectivo y discusión política.

A partir del análisis realizado y con una mirada comparativa en relación al desarrollo anterior de la medición del déficit habitacional, es posible señalar que éste se constituía, principalmente, como un indicador que daba cuenta del parque habitacional y la proporción de éste que no cumplía con las garantías mínimas de habitabilidad, adquiriendo distintos sentidos políticos en los periodos revisados. El momento de configuración del problema habitacional analizado en este capítulo, implica un giro importante en la medida que sienta las bases para que el déficit habitacional comience a dar cuenta no sólo del parque habitacional, sino que de la relación entre éste y habitantes-usuarios y pase a interpretarse como demanda habitacional, más allá de que mantenga su significado de viviendas que falta construir.

## **8. Capítulo octavo: Apogeo y crisis del déficit habitacional. De los requerimientos de construcción de nuevas viviendas a los indicadores georreferenciados**

Este capítulo muestra el reposicionamiento del déficit habitacional y su auge como número público “estrella” del campo gubernamental de la vivienda a partir de la integración del análisis sociodemográfico en sus matrices de indicadores, particularmente del allegamiento como nueva dimensión del problema habitacional y el estándar de que cada núcleo familiar es un potencial requirente de vivienda. Asimismo, presenta la redefinición del déficit habitacional cuantitativo como “requerimientos constructivos de nuevas viviendas”, lo que permite acentuar la justificación de la masividad de la política habitacional y, particularmente, del fomento al sector económico de la construcción y la vivienda en propiedad.

Como parte de la sofisticación de este número público y su intento por procesar miradas críticas a la masividad que había adquirido la política habitacional, se analiza la emergencia de dimensiones cualitativas y la posterior insuficiencia de éstas para abordar la tematización de la “segregación residencial”, noción que busca abordar un fenómeno que tensiona al déficit habitacional como guía casi exclusiva de las políticas urbanas y habitacionales, dando paso a nuevas herramientas de conocimiento por parte del Estado que relevan la visualización cartográfica de indicadores con miras a la focalización territorial.

En comparación con los capítulos anteriores, este capítulo tiene una extensión bastante mayor, dada la “densidad” del periodo en cuanto a hitos relevantes que apuntan a la sofisticación de la metodología de cálculo del déficit habitacional y su posterior declive, así como con elementos del contexto sociopolítico y económico nacional e internacional que influyen en dichas transformaciones. Se abordan los siguientes tópicos: las transformaciones económicas políticas de la década de 1990, el surgimiento del allegamiento como nuevo componente del déficit habitacional, la preponderancia que adquiere el análisis sociodemográfico en la investigación social, el uso de la encuesta CASEN para el cálculo del déficit habitacional, la

sofisticación y posibilidad de territorialización del cálculo del déficit habitacional con la aparición del software REDATAM, el enfoque facilitador como elemento central de las recomendaciones internacionales, la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II, la crisis de calidad de la vivienda tematizada en los años 2000, la reformulación del déficit habitacional en requerimientos de construcción y, finalmente al paso del déficit habitacional a la segregación residencial como eje del diagnóstico.

### **8.1 La casa y la democracia. La década de 1990**

La década de 1990 está marcada por el proceso de transición a la democracia conducido por sucesivos gobiernos de la coalición política “Concertación de Partidos por la Democracia” (en adelante la Concertación), que convocaba a sectores que tradicionalmente habían sido de izquierda, centro izquierda y centro, y cuyos gobiernos se caracterizaron por profundizar el reordenamiento económico neoliberal y una visión conservadora de la democracia en la que prima una mirada institucional y una concepción instrumental que acota la participación de la ciudadanía a los procesos electorales y restringe las instancias de determinación popular presuponiendo, tal como lo plantea Lechner (1990), “una neutralidad de las instituciones políticas respecto al desarrollo económico” (p.19), por lo que la determinación de los problemas públicos como la cuestión habitacional y su abordaje en forma de políticas “se reduce a la formación de equipos de gobiernos competentes y comprometidos con orientaciones ‘progresistas’” (Lechner, 1990, p.19). En este marco, uno de los desafíos centrales era garantizar la operación de la configuración político económica nacional en las nuevas condiciones internacionales marcadas por la expansión global del neoliberalismo, ofreciendo las condiciones propicias para la inserción en la economía mundial al nuevo empresariado formado al alero de la dictadura. Precisamente, siguiendo a Ruiz (2019), en la década de 1990 el mejor ejemplo de la fuerza que adquieren las medidas del esquema neoliberal es que la izquierda democrática latinoamericana, o las coaliciones que se autocalificaban de centro izquierda, como la Concertación,

incorporan en sus programas políticos “la extensión de los procesos de mercantilización sobre áreas de tradicional protección social” (Ruiz, 2019, p.41).

En este marco, los grupos político profesionales de perfil tecnocrático adquieren un rol fundamental y, tal como plantea Silva (2010), se vuelven claves en el discurso que busca consolidar el retorno a la democracia. Al respecto, Silva (2010) señala que, en un inicio, su relevancia radicaría en que el discurso “despolitizador” de la racionalidad técnica, en particular de la economía, constituía una “garantía” para los empresarios, el ejército y la derecha en general de que no se realizarían transformaciones al nuevo modelo económico, además de contribuir a evitar polarizaciones y conflictos derivados de posiciones ideológicas contrarias, al tiempo que justificaba que las decisiones eran tomadas por criterios científicos, por tanto, neutrales.

A la necesidad política Silva (2010) agrega que se suma “una profunda convicción de que ese era el camino correcto” (p.192) lo cual lo lleva a concluir que, a pesar de los cambios en los sucesivos gobiernos de la Concertación, todos sus gobiernos se caracterizan por

la naturaleza claramente tecnocrática de la toma de decisiones gubernamentales en lo económico, financiero, y administrativo (...) Efectivamente, se puede constatar que los gobiernos de Patricio Alwyn (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachellet (2006-2010) privilegiaron la formación de poderosos equipos tecnocráticos a cargo de las políticas económicas (p.197).

Estos equipos, no sólo se caracterizan por su formación en economía y post grados en el extranjero, sino que también por su articulación y tránsito entre el Estado, centros de estudios asociados a partidos políticos, universidades, organismos internacionales y la empresa privada, destacando también sus habilidades “políticas” para convencer, dialogar y contener a los actores afectados e interesados por el manejo económico (Silva, 2010). Así, la despolitización de los problemas claves de la economía le dan a los tecnócratas “un lugar privilegiado en la definición

de políticas públicas, pues el consenso dominante sobre el modelo económico permite sustraer tales definiciones del debate político” (Ruiz, 2013, p. 78).

Desde el punto de vista del contexto internacional, el impulso a las medidas neoliberales en América Latina está fuertemente marcado por las formulaciones del denominado “Consenso de Washington”<sup>81</sup>, un conjunto de reformas que buscaba encauzar la primera generación de transformaciones con el objetivo explícito de “lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo” (Acevedo, 2004, en Ruiz, 2013, p. 96). A pesar de que Chile se adelanta al resto de América Latina en la implementación del nuevo esquema sin mediar la influencia de los organismos de financiamiento internacional (Gilbert, 2009), con mayor cercanía a Chicago, como se revisó en el capítulo anterior, y al gobierno de Gran Bretaña con Margaret Thatcher en el poder, los principios del Consenso de Washington ofrecen el marco para la conexión a nuevas relaciones con el mercado global, en efecto, un elemento central del Consenso es la búsqueda de nuevas prácticas económicas nacionales que permitan “la expansión internacionalizada de los mercados para las empresas privadas” (Ruiz, 2013, p. 96). Además, una de las recomendaciones específicas dice relación con la redirección del gasto público a subsidios focalizados para los más pobres, cuestión que contribuye a legitimar la política social subsidiaria chilena, en particular la política habitacional, la cuál había sido diseñada con amplia autonomía de influencias extranjeras por los equipos del MINVU (Gilbert, 2009) y que comenzó a ser promovida como modelo por el BID y destacada por el BM, a partir de 1993, como la mejor práctica (Gilbert, 2009; Rolnik, 2017), a pesar de las diferencias que tuvieron con el evolución del modelo subsidiario, en particular en sus inicios, dados los altos montos del subsidio y el bajo retorno de los créditos.

En este marco, la profundización de los procesos de mercantilización de bienes y servicios para los cuáles Chile aparece como ejemplo, va asociado a lo que Ruiz

---

<sup>81</sup> El Consenso de Washington es el nombre con el que el economista Jhon Williamson, en 1990, publica los diez principios que en el año 1989 fueron discutidos en la ciudad de Washington, Estados Unidos, por un grupo de funcionarios de organismos financieros internacionales (FMI, BM), del Departamento de Estado de los Estados Unidos, expertos y ministros de Estados (Ruiz, 2013).

(2019) reconoce a nivel global como un “Progresismo neoliberal”, elaborado ajuste ideológico que intenta despojar a la nueva estructura socioeconómica del militarismo, autoritarismo y conservadurismo valórico de la etapa anterior, abriéndose a las libertades individuales, al multiculturalismo y la preocupación por la crisis ecológica. En este giro discursivo se acomoda lo que fue la izquierda y centro izquierda chilena, así como buena parte de la sociedad civil y sus nuevas organizaciones, contribuyendo a conformar, desde este sello ideológico, una nueva hegemonía que instauró las nuevas subjetividades y bases socioculturales del neoliberalismo democrático, promoviendo políticas sociales compensatorias allí donde “el mercado” fallaba, intentando equilibrar su actuar con la búsqueda de la “equidad”, “la cohesión” y, fundamentalmente, la elusión de los conflictos y la amenaza a los modos de acumulación.

Públicamente se declaraba el intento de evitar “los extremos”, ya que el pasado había mostrado que no eran saludables, y prometiendo “gobernabilidad”, término que se fue incrustando en la médula de los gobiernos democráticos de la Concertación, elaborándose cada vez que un conflicto se asomaba, aparecía una demanda ciudadana no posible de procesar institucionalmente, o una amenaza a las formas de acumulación, al punto de instalarse como uno de los descriptores de la democracia y sinónimo de consenso y armonía. Al respecto, Ruiz (2019) señala que el progresismo neoliberal

Postula la interdependencia entre responsabilidad individual y comunidad. Promulgan lo que antes parecía como una imposible compatibilidad entre competencia económica y cohesión social. Es una ideología empeñada en cuadrar el círculo de la vida contemporánea. Que pretende armonizar la insensible eficacia del mercado con la compasiva solidaridad cívica, unos elevados niveles de consumo y una caridad en la medida de las posibilidades. En fin, se trata de replantear la seguridad social en torno al éxito individual, y situar a este último como eje de una nueva racionalidad social dominante.  
(P.44)

De este modo, se intenta humanizar el ajuste estructural buscando abordar, en parte, los problemas sociales que había causado, instalando a la pobreza y a quienes “la padecen” como el foco de la “cuestión social” y de la acción estatal sobre ésta. Tal como plantea Rojas (2019), los organismos internacionales, en especial el Banco Mundial, fueron claves en la promoción de políticas de “lucha contra la pobreza” entendidas como “un conjunto de medidas dirigidas a contrarrestar las consecuencias de esas políticas de ajustes, lo cual ocurre desde un sentido de contención social y de residualidad, en donde el Estado interviene en aquellos sectores que no toca el mercado” (p. 76). El posicionamiento global de la pobreza por parte de los organismos internacionales va de la mano con la estandarización y mayores niveles de sofisticación de las herramientas para cuantificar y describir el fenómeno, lo que facilita no sólo el estímulo y posicionamiento de los sistemas de indicadores, diagnósticos y mediciones, sino que también la circulación de sus metodologías.

En el caso de Chile, los gobiernos que iniciaron el proceso de transición asumieron como parte de sus principios el intento por conciliar la mercantilización de la vida con la distribución como condición básica para la puesta en marcha de la economía, el consumo y la gobernabilidad, en atención al proceso de precarización y empobrecimiento en que se encontraba buena parte de la población<sup>82</sup> y la gran reducción del gasto social de la década de 1980 (Ruiz, 2013; Hidalgo, 2019; Rojas, 2019). Siguiendo lo que plantea Rojas (2019), en el periodo se reposicionan algunas responsabilidades del Estado en materia de “lo social” a partir de un ensamblaje de discursos ambivalentes pero que se complementan mezclando perspectivas de derechos y justicia social con la compasión en las políticas de pobreza, logrando gobernar a través de este sincretismo el deseo de transformación del modelo socioeconómico impuesto en dictadura y transitando entre un discurso de equidad e igualdad de oportunidades y una práctica marcada por las políticas focalizadas y

---

<sup>82</sup> En 1990, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, basándose en los ingresos de los hogares, el 40,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y el 13,8 en situación de indigencia (Rojas, 2019).

asistenciales y, como señala Hidalgo (2019), la provisión de “herramientas” que permitieran a la población más pobre, en función de su propio esfuerzo, mejorar su niveles de vida a mediano plazo. Así, tal como señala Farías (2019), el mercado mantuvo un rol de distribuidor del bienestar, mientras que el Estado redistribuyó recursos significativos manteniendo un rol subsidiario, y asumiendo el de financiador de proyectos ejecutados por el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones, entre otras. Con ello, se promueve la articulación entre el Estado y la sociedad civil, lo cual intensifica el traspaso de responsabilidades hacia el sector privado (De la Maza 2009).

En este marco, Hidalgo (2019) señala que las políticas habitacionales<sup>83</sup> adquieren un papel central constituyéndose como ejes de las políticas sociales de los gobiernos de la Concertación al punto que, hacia 1994, era el ministro de Vivienda el encargado de dirigir el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, instancia creada para formular las estrategias en la materia. El déficit habitacional, en tanto, se reposiciona como diagnóstico y meta, como número guía cuya disminución era el objetivo explícito de las políticas de viviendas, iniciando el periodo como una alerta de la “crisis habitacional” y finalizando la década como una muestra del éxito gubernamental. Las palabras de Eduardo Frei Ruiz-Tagle ilustran la relevancia del déficit y la sensación de éxito del desempeño del modelo chileno

(...) podemos mostrar con orgullo nuestro avance sistemático en términos de reducción del déficit habitacional crónico de nuestro país. Hoy en día Chile ocupa el primer lugar en América Latina en construcción de viviendas. En 1996 se iniciará la construcción de 130.000 viviendas, cifra inédita, que es el resultado de una acción habitacional compartida entre el Gobierno, el empresariado y la organización y el ahorro de la gente. Eso significa reducir el déficit en 40.000 viviendas por año a contar de 1996, logro que es reconocido nacional e internacionalmente. (Discurso de su S.E. el presidente

---

<sup>83</sup> En este capítulo no se profundizará en las características detalladas que asume la política habitacional en este momento de configuración del problema habitacional, dado el amplio desarrollo del tema en la literatura especializada. Para mayores detalles se sugiere ver Hidalgo, 2007; Hidalgo, 2019; MINVU, 2014; MINVU, 2007, Castillo e Hidalgo, 2007.



de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional del 21 de Mayo de 1996, p. 32, en Hidalgo, 2019).

Así, la “estrella” del momento y símbolo del éxito en el combate a la pobreza era la edificación masiva y a gran velocidad de nuevas viviendas sociales y la consecuente disminución del déficit habitacional, enmarcada en una política que mantiene los fundamentos del periodo anterior pero que discursivamente toma elementos relevantes del debate y las críticas que se habían dado a fines de la década de 1980, entendiendo a la vivienda, al menos en el discurso, en el marco del dinamismo de la vida familiar y acorde a las opciones que las familias tienen para satisfacer sus necesidades cambiantes, la definición textual es la siguiente: “conjunto de servicios y atributos a lograr en un proceso a través del tiempo, según la evolución de las posibilidades y necesidades de la familia” (Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio de Planificación y Cooperación, 1996, en Hidalgo, 2019, p.449). No obstante, se mantiene el subsidio para los quintiles de ingreso más bajo, por tanto, no cambia sustantivamente la manera de “producir” la vivienda, pero con una cobertura y presupuesto muchísimo mayor, introduciendo elementos que favorecieran los colectivos organizados, impulsando planes de progresividad en la vivienda, de densificación predial y eliminando, con el paso del tiempo, el componente crediticio, limitando los requisitos financieros a porcentajes mínimos de ahorros en relación al costo de la vivienda.

## **8.2 Del hogar a la familia: el allegamiento como un nuevo componente del déficit habitacional**

La reconceptualización teórica de la vivienda que hace la política social de la década de 1990 es, en parte, una respuesta a voces críticas de la gestión habitacional del periodo anterior y al debate en torno al allegamiento como condición residencial de quien se ve obligado a vivir con otros por no tener otra alternativa de alojamiento, fenómeno que estuvo en el centro de la agenda investigativa en la segunda mitad de la década de 1980 (más detalles en el capítulo nº 7), dada la represión y violento control que se estableció en dictadura en torno a las tomas de terrenos, sumado a

las barreras de acceso y el bajo presupuesto de las políticas habitacionales. Su relevancia cuantitativa, según mediciones alternativas a las oficiales, y la incorporación de actores centrales del debate a los gobiernos de La Concertación, lo convirtieron en uno de los temas claves del discurso de la campaña electoral de esta coalición en 1989.

En efecto, es la discusión en torno a su importancia y, en particular, su invisibilización en las mediciones oficiales, por tanto, a su ausencia en la delimitación gubernamental del problema habitacional, la que reposiciona la cuestión de la vivienda como un asunto central para la “governabilidad” de un futuro gobierno democrático. Por ello, es relevante revisar algunos estudios que fueron centrales en este proceso y, en particular, la manera en que se introducen nuevos elementos en la medición del fenómeno transitando de un enfoque centrado principalmente en las viviendas y sus características a otro que introduce el componente sociodemográfico como una dimensión fundamental, que contribuye al progresivo posicionamiento de la familia nuclear como unidad básica de la detección de necesidades de vivienda y, por tanto, horizonte de la política habitacional.

Para contextualizar la novedad de la consideración de la familia en las mediciones, lo que a la luz de la configuración del discurso político en torno al problema puede parecer una constante, es necesario recordar el estatus de esta noción en los censos de población y vivienda, particularmente en las tabulaciones e interpretaciones, en las que tendía a usarse de manera indistinta al término hogar, a pesar de que en la captura del dato y las definiciones asociadas dan cuenta de unidades diferentes. El primer censo que considera formalmente a la vivienda como unidad de información, de 1952, usa la noción de familia censal aludiendo al conjunto de personas que hacen vida en común y habitan en una misma vivienda, por lo que, en la práctica, refiere a lo que en los Censos posteriores se entenderá como hogar, y cuyos resultados terminaron por ser homologables al número de vivienda (más detalles en el capítulo cinco, sección tres). El Censo de 1960 contempla, por primera vez, el término “hogar” definiéndolo de forma muy similar a

la familia censal de 1952 y operacionalizando su observación en terreno<sup>84</sup> como una unidad doméstica, cuestión que no se alterará en los censos futuros, además, se realiza el esfuerzo por contabilizarlos, por lo tanto, de constituirlo en una unidad de información al mismo nivel que la población y la vivienda, no obstante y del mismo modo que en 1970, su contabilización no habría sido muy exhaustiva (CEPAL, 1978), frente a lo cual podría especularse una explicación en torno a la complejidad del concepto, su novedad y la falta de preguntas por escrito en el formulario censal que permitieran su captura (más detalles en el capítulo seis, sección cuatro). En el procesamiento de los datos asociado al Censo de 1970 aparece, por primera vez, el término familia aludiendo a algo diferente del hogar como unidad doméstica. Si bien no se entrega una definición, ni forma parte de la unidad para la toma del dato, se utiliza como variable para caracterizar la estructura familiar de los hogares, lo que consiste básicamente en distinguir hogares que corresponden a familias nucleares de otras formas de unión consanguínea y no consanguínea a partir de la pregunta sobre relaciones de parentesco de cada persona con el jefe o jefa de hogar (más detalles en el capítulo siete, sección cinco), por lo tanto, corresponde a una estimación en base a una serie de supuestos. El Censo de 1982 logra una mayor precisión en la contabilización de los hogares y contribuye a consolidar esta unidad sociodemográfica, a nivel de los cálculos, como “la demandante” de vivienda. Del mismo modo que el Censo de 1970, sus informes clasifican a los hogares en función de la estructura familiar explicitando la definición de familias como un “grupo de personas emparentadas entre sí que viven juntas bajo la autoridad de una de ellas” (INE, 1986, p.10) y complejizando la clasificación, como se revisó en el capítulo anterior (capítulo siete, sección cinco), a partir de categorías articuladas en torno a la presencia de núcleos familiares y sus variantes. De este modo, con la sofisticación de los procesamientos de datos censales, las relaciones de parentesco

---

<sup>84</sup> Como se señaló en capítulos anteriores, hasta el último Censo de 2017, el concepto de hogar no había sido operacionalizado en preguntas formales escritas y que sean parte de los cuestionarios censales, sino que es “traducido” en preguntas informales que los censistas van generando ad-hoc en el trabajo de terreno (en el fallido Censo del 2012 se operacionalizó formalmente, pero sus resultados fueron invalidados por la alta omisión censal, entre otras razones, más detalles en Ghío, 2014).

y la co-residencia articulan una noción de familia cuya caracterización está marcada por el establecimiento de una tipología en torno a su estructura en donde la presencia de un núcleo central y sus variantes se vuelve medular.

En atención al devenir y vinculación de las nociones de hogar y familia y su relación con la vivienda, es necesario destacar un influyente artículo publicado por Necochea (1987) en la Revista académica de Estudios Regionales y Urbanos “EURE”, en el cual se sintetizan y analizan los resultados de las fuentes de información alternativas disponibles hasta el momento, reforzando la relación del allegamiento y la precarización de la población lo cual, de la mano de una política de acceso al suelo centrada exclusivamente en la formalidad y el acceso en propiedad, había llevado a los más pobres a albergarse en el marco de sus redes familiares y/o a soluciones en un mercado de arriendos informales. De este modo, sitúa el allegamiento como una de tantas estrategias que se enmarcan en una economía informal de satisfacción de necesidades, a lo que podría adicionarse la generalización de la familiarización y comunitarización de la reproducción de la vida.

Necochea (1987) destaca la Encuesta de Allegados de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, de 1983, realizada por encargo de la intendencia metropolitana a pobladores de la región para intentar cuantificar y caracterizar esta forma de resolver los problemas de alojamiento. Además de enfatizar la precariedad residencial que implicaba el allegamiento, ya sea por hacinamiento y, principalmente, por las características de las viviendas, la encuesta clasifica a los allegados en dos tipos: “familias allegadas” que no cocinan con ninguna otra familia, por tanto, si se lleva al lenguaje censal revisado hasta acá, se refiere a hogares que comparten residencia con otros hogares; y, en segundo término, grupos familiares básicos que son parte de otra familia y cocinan en común, lo que llevado al lenguaje censal serían núcleos familiares independientes.

También destaca la “Encuesta a pobladores de Santiago”, realizada en 1985 por el Centro de Estudios Sociales y Educativos “Sur”<sup>85</sup>, institución con una alta

---

<sup>85</sup> Sus resultados fueron publicados por Sur bajo la autoría de Alfredo Rodríguez y Eugenio Tironi en 1986.

presencia en el debate en torno a los problemas urbanos y los movimientos sociales asociados. A partir de la caracterización demográfica, socioeconómica y de condiciones de vida, la encuesta también establece distinciones entre las distintas formas que asume el allegamiento:

- a) una familia recibe a otra dentro de su vivienda y la incorpora a su economía;
- b) una familia recibe a otra en su vivienda y mantiene una economía diferente a la de la segunda;
- c) una familia cede a otra el terreno para que esta última construya una vivienda;
- d) una familia construye una vivienda para arrendarla a otra, o transforma parte de su vivienda en una unidad independiente (Rodríguez & Tironi, 1986, en Necochea, 1987, p. 98).

En atención a las diversas formas que asumiría el allegamiento según los estudios disponibles y a partir de los resultados del Censo de 1982, Necochea (1987) establece una distinción que se repetirá en otras iniciativas y será relevante para las futuras mediciones del déficit habitacional: el allegamiento en sitio de un hogar, los hogares secundarios que comparten la vivienda con quienes los acogen, y las familias que tienen algún tipo de inserción económica en el hogar principal, ya sea de dependencia, contribución o mantenimiento, señalando que esta última situación podría aproximarse al 40% del total de las familias allegadas, respecto de lo cuál afirmará que “ejerce presión potencial sobre la tierra urbana” (p.93), ya que supone que una proporción importante de ellos podría querer vivir independientemente, a pesar de que es claro en señalar la inexistencia de datos para poder afirmarlo, refiriéndose con ello a datos cuantitativos.

En esta misma línea, pero avanzando en la generación de una propuesta metodológica para la medición del fenómeno, el estudio presentado en el capítulo anterior “Diagnóstico habitacional” (1986), de autoría de quien luego sería Subsecretaria de Vivienda entre 1990 y 1994, la arquitecta Joan MacDonald, es fundamental para los cuestionamientos del cálculo oficial del déficit de vivienda de la época, proponiendo la redefinición de sus componentes a partir de las tabulaciones del Censo de Población y Vivienda de 1982 y obteniendo resultados que doblan las cifras del gobierno. Este estudio y sus cifras son muy relevantes ya

que adquirieron el estatus de orientadores de la gestión del primer gobierno post dictadura<sup>86</sup>.

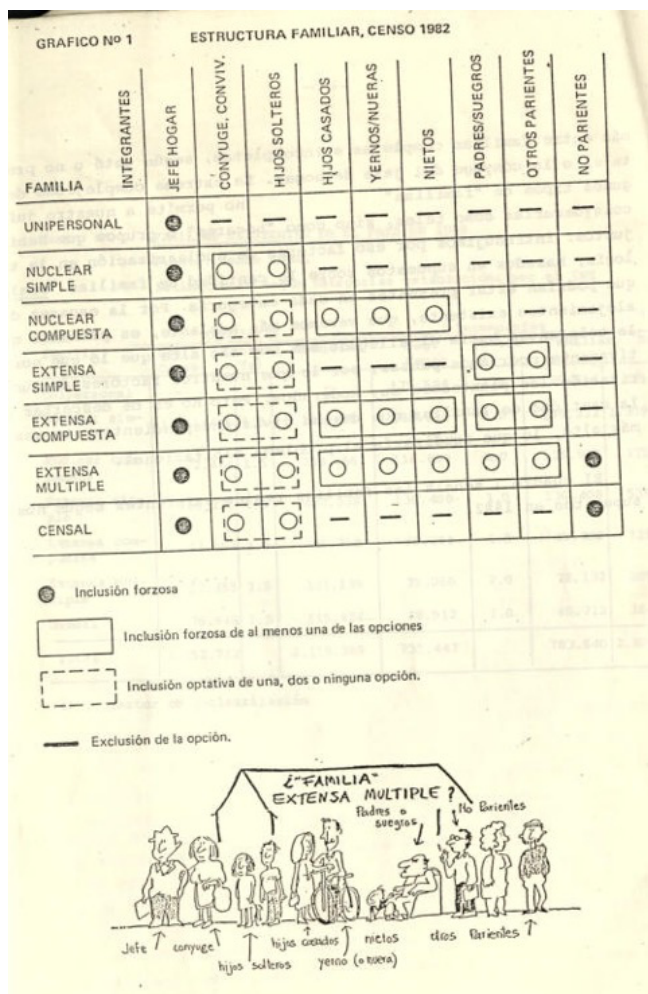
MacDonald parte de la base de que estimar el déficit habitacional articulado en torno a la demanda manifiesta en las solicitudes de subsidios no es apropiado, y de que se requería re definir el problema en base a las viviendas que son inadecuadas para satisfacer las necesidades de alojamiento, como de alguna manera se venía haciendo desde que se inician las mediciones del déficit y, particularmente, de las viviendas que faltan para albergar a las familias que se encuentran allegadas. Con esta redefinición, MacDonald introduce una nueva unidad de medición del problema habitacional: la familia nuclear.

Considerando las posibilidades que ofrecían las tabulaciones Censales además de la investigación reciente en materia de allegamiento, MacDonald señala que los hogares chilenos encierran una gran complejidad y una diversa gama de situaciones residenciales que es necesario desentrañar y considerar para efectos de observar el problema habitacional en su real magnitud. En esta línea, postula que el allegamiento no sólo correspondería a situaciones en que hay más de un hogar por vivienda sino que existiría una parte considerable de los hogares chilenos que contienen más de una familia que son potenciales requirentes de vivienda aunque, por el momento, sean parte de una misma unidad socioeconómica. De su análisis se desprende que al referirse a las familias alude a los diversos núcleos que pueden haber en un hogar, es decir, a los subgrupos con relación de parentesco filial y/o conyugal, por lo tanto, implica el establecimiento de divisiones analíticas a los hogares identificados por el Censo en el operativo de terreno a partir de la búsqueda de este tipo de vinculaciones, en particular de aquellos que fueron clasificados como familias extensas, además de suponer que “necesitan” una vivienda.

---

<sup>86</sup>Como lo muestra la tabla nº 1 del capítulo siete, el estudio de Joan MacDonald presenta un déficit de 1.116.456 viviendas a 1986 (incluye proyección en base al Censo de 1982 y una estimación de los daños originados por el terremoto de 1985), mientras que las últimas cifras del gobierno de la dictadura militar se situaban alrededor de las 400.000. La publicación del MINVU del año 2007 “Un siglo de Políticas de Vivienda y Barrio”, al referirse al periodo y su diagnóstico, toma los datos de MacDonald para presentar el problema habitacional del momento, lo que ilustra cómo las nuevas metodologías desplazan los cálculos oficiales del Estado de la década de 1980.

Imagen nº6: Gráfico N° 1 de MacDonald Estructura Familiar según el Censo de 1982<sup>87</sup>



Fuente: MacDonald, 1986, p.4

A partir de estos supuestos, enfatiza en los problemas asociados al allegamiento de núcleos, destacando la falta de privacidad así como la potencial desintegración de las familias, las que eventualmente se dispersan para alojarse con distintos familiares que puedan albergarlos (esta afirmación la realiza en base a sus propias

<sup>87</sup> La imagen corresponde a una fotografía de un original del documento escaneado por gentileza del Centro de Documentación donde se encuentra el texto. Por razones sanitarias asociadas a la Pandemia provocada por el virus COVID-19, no fue posible obtener una imagen de mayor calidad y encuadre. Pese a ello, se consideró relevante insertar la imagen original y no una reproducción para ilustrar el contenido de esta sección.

investigaciones y a propósito del tamaño de los núcleos allegados), además señala que

La mujer no puede desarrollar bien su rol de esposa y madre; al hombre allegado no le es posible desempeñarse como jefe de hogar por que está subordinado a otro dueño de casa, los niños pasan a ser un estorbo porque “molestan” en viviendas dentro de las cuales ellos son un anexo no deseado (MacDonald, 1986, p. 8).

De este modo, “los allegados” corresponderían a familias unipersonales y/o nucleares, monoparentales o no, con o sin hijos que, independiente de su estructura y de si son parte de una unidad socioeconómica mayor; “carecen de un refugio para su uso exclusivo [debiendo] habitar en la vivienda de otros” (MacDonald, p. 15), exponiéndose a la tolerancia de ser aceptados por otros parientes, con el riesgo e inseguridad, las tensiones y los potenciales problemas de habitabilidad que ello implica. En atención a esta descripción del allegamiento, plantea la necesidad de introducir elementos de nuclearización a las medición del déficit habitacional. Para ello, asigna un “factor de nuclearización” a cada tipo de familia procesado por el INE (hogares según estructura familiar, aunque el nombre oficial del cuadro se titule como familia), es decir, asigna un multiplicador a cada categoría creada en base a las relaciones de parentesco con el jefe/a de hogar, el cuál representaría la cantidad de núcleos familiares presentes en cada tipo de hogar. El producto daría como resultado el número de núcleos, lo que permitiría aproximarse a la cantidad de familias encubiertas en los hogares. Según la publicación del estudio, los factores de nuclearización “se basan en supuestos sobre la cantidad de “familias reales” que podrían estar presentes en cada categoría. Al respecto señala que:

Por la escases de alojamientos existentes (...), es probable que la tolerancia hacia el allegado sea hoy más alta que lo que normalmente podríamos pensar, por lo que nuestros factores de nuclearización los planteamos muy moderados. Pero no es de descartar que la cantidad de familias que desean vivir independientemente sea aún más alta, lo que agudizaría el problema habitacional (MacDonald, 1986, p.5).



Considerando este elemento, redefine el déficit habitacional descomponiéndolo en dos cálculos que en su conjunto conformarían el déficit global: el déficit cuantitativo y el cualitativo. El primero correspondería a “la diferencia entre las familias y viviendas existentes, y representa aquel sector de la población que, careciendo de cualquier tipo de refugio para su uso exclusivo, debe “allegarse”, a la vivienda de otros” (MacDonald, 1986, p.15), por lo tanto, el número se obtendría de la resta de las viviendas particulares ocupadas del número de familias estimadas con los factores de nuclearización (núcleos estimados). El déficit cualitativo, en tanto, daría cuenta de la “diferencia entre el total de viviendas y aquellas que se estiman adecuadas” (MacDonald, 1986, p.15), considerando como adecuadas a aquellas que el procesamiento oficial del Censo de 1982 consideró como de tipo permanentes (casa, departamento y vivienda en conventillo) que además se encontraran en buen estado o regular, lo cuál se estimó en base a la materialidad de muros, paredes y techo, mientras que las viviendas inadecuadas corresponderían a las semipermanentes o de emergencia como la vivienda callampa, móvil, las mejoras, ranchos y la vivienda de emergencia. De este modo, el déficit cualitativo propuesto sigue la línea de las mediciones oficiales existentes hasta al momento, centrando la mirada en el parque habitacional y en distinguir la proporción que cumple con condiciones mínimas de habitabilidad (stock de viviendas) (Pontificia Universidad Católica, 1988) de las que no, con el propósito de identificar un número de viviendas que debe ser reemplazado, mientras que el déficit cuantitativo presentaría el número de viviendas que faltan, las que se deben adicionar al parque para dar alojamiento a las familias allegadas. Al respecto MacDonald (1986) señala que “el problema básico de vivienda en Chile es crear nuevos alojamientos y no mejorar los que existen”, dado que si las estrategias de las familias no son suficientes, existiría una saturación del parque y/o una falta de incentivos a los aportes que puedan hacer los propios habitantes.

El debate académico en torno al tema, los estudios realizados, en particular la propuesta de MacDonald y los resultados de sus cálculos que duplicaban la cifra oficial, implicaron una revisión al enfoque para delimitar el problema que será

tremendamente influyente en la configuración de las futuras mediciones oficiales y, particularmente, en el reposicionamiento de la cuestión de la vivienda bajo la sensación de una “crisis habitacional” cuya magnitud podría llegar a amenazar la estabilidad política. Del mismo modo, el déficit habitacional se reposiciona como diagnóstico articulador del campo gubernamental en su dimensión de “observación” de lo empírico, resignificando su dimensión normativa asociada a los estándares, en el marco de la cuál destaca el allegamiento “como una consecuencia de carácter negativo de la situación habitacional (...) fuertemente asociado a la pobreza, según lo cuál, sería resultado ineludible provocado por el déficit estructural de vivienda en el país” (Urrutia & Jirón, 2019, p. 22). La vinculación de un discurso político articulado en torno a la idea de crisis con el cariz “técnico” del déficit habitacional, su dimensión de diagnóstico y su dimensión normativa, y la crítica a su forma anterior; logra reposicionarlo como el número público orientador de la acción estatal, ya que, tal como advierte Daniel (2013) para que un número se convierta en algo influyente no sólo importa su configuración como objeto técnico, sino que su ensamblaje con otras modalidades de medición y con el discurso catastrofista que describe situaciones problemáticas, lo cuál no sólo sucede en contextos de promoción de discursos políticos asociados a una hegemonía vigente, sino que incluso en contextos de transformación de la articulación política del momento o de crítica a la política tradicional.

### **8.3 El análisis sociodemográfico y los problemas gubernamentales**

El nuevo enfoque<sup>88</sup> que comenzó a fraguarse a partir de la crítica a la forma de construir los números asociados al problema habitacional coincide con un momento en América Latina en que empieza a cobrar fuerza la investigación sobre las estrategias de reproducción de la vida cotidiana, entre ellas las estrategias familiares y su forma de organizar la sobrevivencia en un contexto de deterioro de

---

<sup>88</sup> A pesar de la “novedad” metodológica, no hay que olvidar que, tal como se revisó en el capítulo siete, el Estudio contratado en 1986 por el MINVU a la Universidad Católica (finalizado en 1988), implicó una revisión de estas perspectivas críticas y recomendó la consideración de la familia como unidad requirente de vivienda y no sólo del hogar.

las condiciones de vida resultante de las políticas de estabilización y cambio estructural. En este marco, se intensifica la introducción de información sociodemográfica en el análisis de los problemas gubernamentales y la consideración de un conjunto de datos que caracterizan a la población e inciden en su dinámica social, económica y demográfica en general (Esquivel y Flores, 2004). Según señalara el CELADE (1996), el perfil demográfico de una población considera datos no solo sobre su tamaño, sino que también sobre “la fecundidad, mortalidad, migración, nupcialidad, distribución espacial y estructura según edad y sexo” (p.9), en tanto, la dimensión social implica la observación de la evolución de los factores asociados a la salud de la población, la situación económica y aspectos que tienen que ver con “las interrelaciones profundas con la conducta reproductiva, las condiciones de morbilidad y las decisiones migratorias” (CELADE, 1996, p.9). El espacio de convergencia entre la dimensión demográfica y la social y que se constituye como un tercer elemento básico para la información sociodemográfica, es la unidad doméstica “ámbito de interacción y organización de los procesos de reproducción cotidiana y generacional de los individuos vinculados o no por relaciones de parentesco” (Esquivel & Flores, 2004, p. 9) la cual, habitualmente, se asocia con la familia como espacio de relaciones sociales en el que interactúan personas unidas por vínculos consanguíneos y que, según Esquivel & Flores (2004), desde distintos enfoques teóricos y disciplinares se interpreta como espacio privilegiado de reproducción biológica, material y sociocultural. Como se revisó en detalle en el capítulo seis y se sintetizó en la sección anterior de éste capítulo, la operacionalización censal de la unidad doméstica se ha realizado a través de la noción de hogar la que busca, a diferencia de los otros componentes del perfil sociodemográfico de la población, representar una forma de relación entre personas que adquiere estabilidad en el tiempo, presencialidad y propósitos asociados a la subsistencia, lo que implica el establecimiento de una mayor cantidad de supuestos desde que se captura el dato, en terreno, como en su procesamiento, en particular cuando se busca una aproximación a la estructura familiar que alberga. Al mismo tiempo, la noción de hogar supone una co-residencia que, para su contabilización,

requiere aludir a un lugar físico de convivencia fijo en el territorio: la vivienda, por lo que la unidad doméstica se observa como estrechamente vinculado al espacio físico donde su reproducción tiene lugar. De este modo, tal como plantea Dureau (2004), la residencia, en tanto lugar habitual de habitación, representa para la estadística demográfica “el concepto central de localización de los individuos en el espacio” en particular porque facilita los operativos censales y la toma de la “fotografía estadística”. Así, la vinculación entre vivienda y hogar aparece como central para el análisis sociodemográfico articulando incluso dos de sus principios centrales: “la referencia a una residencia considerada como única y permanente y la introducción del criterio de co-residencia en la vivienda en la aprehensión de la familia” (Dureau, 2004, p. 47).

No obstante, según lo indicó la CEPAL (1992), a inicios de la década de 1990 en América Latina y el Caribe existía una invisibilidad estadística del tema que obstaculizaba la disposición de antecedentes para la formulación de políticas públicas, cuestión que se explicaría, en parte, por las dificultades en la operacionalización de la noción de hogar (revisadas en capítulo seis) como “por las dificultades prácticas que presentan a los productores de estadísticas la recolección, codificación, procesamiento y elaboración de tabulados y publicación de datos sobre familia” (CEPAL; 1992, p. 1).

Si bien los Censos y las encuestas en general no trabajan con la familia como unidad de información, a nivel de procesamiento de datos las recomendaciones internacionales de Naciones Unidas de 1980 ya destacaban la relevancia de identificar tendencias en relación a su estructura y funciones, cuestión que Chile implementó de manera temprana en relación a otros países, en el Censo de 1970, y con mayor precisión en 1982, como ya se revisó.

Estas recomendaciones destacaban la utilidad que puede tener la identificación de núcleos familiares a partir de las relaciones de parentesco con el jefe de hogar, en particular en los países donde son habituales los hogares multinucleares y a pesar de que no entregan detalles respecto del procedimiento para hacerlo (CEPAL,

1992), proponen una tipología de hogares que muestra variaciones del núcleo familiar, es decir, de la vinculación conyugal y/o filial como eje.

Tal como se vio en la sección anterior para el caso de Chile y la aproximación al allegamiento, la discusión en torno a la identificación de familias sumada a estas recomendaciones de Naciones Unidas tiende a instalar la necesidad no sólo de clasificar a los hogares, sino que también de establecer ciertas jerarquías en su interior al identificar núcleos primarios de los que no lo son, como una aproximación indirecta al número de familias contenidas en los hogares y sus potenciales necesidades, en particular necesidades habitacionales. Sin embargo, este tipo de aproximaciones se había realizado, hasta el momento, a partir del trabajo con los cuadros estadísticos censales ya procesados por el INE sobre la estructura familiar de los hogares, haciendo estimaciones a partir de ellos, lo que tensiona la necesidad de las cuantificaciones oficiales de sofisticar sus cálculos directos y evaluar los supuestos de nuclearización en mediciones específicas.

Por otro lado, el consolidado enfoque de la focalización y el eje en la política subsidiaria requería la posibilidad de estratificar socioeconómicamente los diagnósticos, como lo habían planteado estudios específicos contratados por el MINVU en el momento anterior de configuración gubernamental del problema habitacional, además de una mayor frecuencia en las mediciones que no sólo permitieran dimensionar el déficit habitacional, sino también evaluar la política pública y si efectivamente estaba llegando a la población más empobrecida. A esto se suma la discusión sobre la necesidad de afinar la mirada sobre el allegamiento con el propósito de distinguir aquel que efectivamente constituía “demanda” para la política habitacional del que no, cuestión que Arriagada, Icaza & Rodríguez (1999), destacan como uno de los supuestos circulantes en los estudios del allegamiento a inicios de la década de 1990 los que concluían que una parte de los allegados no tenían la posibilidad de ser hogares independientes, de mantener una vivienda, de manera que ésta no sólo no resuelve el problema, sino que además no todos los allegados “perciben la necesidad de separarse o vivir independientemente de los parientes que los acogen (Arriagada, Icaza & Rodríguez, 1999, p.3).

En este marco, la Encuesta CASEN, cuya primera versión se realizara en 1985 (su contexto se detalla en el capítulo anterior), cobra particular relevancia, no sólo por su frecuencia mayor en relación a los Censos de Población y Vivienda, sino por las posibilidades que brindaba de afinar el análisis sociodemográfico a partir de la estratificación socioeconómica y por la identificación que realizaba de los núcleos familiares existentes dentro de cada hogar en la misma toma del dato y no a partir de procesamientos posteriores<sup>89</sup>. A pesar de las limitaciones de la CASEN derivadas de su característica de estudio muestral probabilístico diseñado fundamentalmente para medir la pobreza y obtener representatividad a nivel nacional y regional y no para representar distintos tipos de viviendas y problemas habitacionales, el análisis de sus resultados con foco en el problema de vivienda cobra particular fuerza en un momento en que, tal como lo señalara la CEPAL en su documento “La investigación de la familia en los Censos y encuestas de hogares de América Latina”, de 1992, “Los números, más que las palabras, son instrumentos poderosos para sensibilizar a los políticos y a la opinión pública sobre la importancia relativa que tienen ciertas tendencias para el funcionamiento de la sociedad” (p.1).

#### **8.4 Déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El uso de la Encuesta CASEN de 1990**

Con los resultados de la tercera versión de la Encuesta CASEN, aplicada en Noviembre de 1990, el nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación (en adelante MIDEPLAN, actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia), que reemplaza a ODEPLAN, asume la responsabilidad oficial de cuantificar el déficit habitacional durante toda la década<sup>90</sup> (Arriagada, 2003) a partir de una metodología que

---

<sup>89</sup>La unidad de análisis de la encuesta CASEN es el hogar y no las familias. La muestra corresponde a una selección de viviendas considerando como marco muestral el construido por el INE a partir del Censo de Población y Vivienda. El trabajo de encuestaje considera la aplicación de preguntas a todos los hogares identificados por el encuestador ya que, de la misma forma que en el Censo, el concepto de hogar no está operacionalizado en preguntas específicas. Del mismo modo, dentro de cada hogar, el encuestador identifica las familias, entendidas como sinónimo de núcleos familiares.

<sup>90</sup> MIDEPLAN tuvo la responsabilidad oficial de calcular el déficit habitacional con la CASEN, cada dos años, entre 1990 y el año 2000 aproximadamente. Con el Censo de 2002, el MINVU comienza a realizar sus propios cálculos con una metodología que adapta la propuesta por el CELADE, en 1996 (como se verá en las siguientes secciones de este capítulo). A partir del año 2006, MIDEPLAN vuelve a realizar los cálculos con la CASEN en

incorpora al allegamiento como elemento central, asociándolo al déficit “cuantitativo”, y manteniendo la observación de los atributos de la vivienda en relación a su materialidad y tipología, adicionando el acceso a servicios básicos como un componente del cálculo de lo que denominará como “déficit cualitativo”, en línea con la conformación de indicadores trabajados por el Estudio contratado por el MINVU a la Universidad Católica en 1986 (finalizado en 1988), así como con el cambio de enfoque general y distinciones propuesto por MacDonald. Además, la Encuesta CASEN permitía un análisis desagregado de los problemas habitacionales por quintil de ingreso, cuestión que será central para el diseño y evaluación de programas de vivienda articulados en torno a la lógica del Estado subsidiario.

En este marco, en 1992, MIDEPLAN difunde una publicación coordinada por Olga Mercado sobre la situación habitacional del país la que se resumiría a partir de dos grandes dimensiones: la habitabilidad y el allegamiento<sup>91</sup>. Si bien sus resultados no son presentados bajo el rótulo de “déficit habitacional”, tiene una gran relevancia en la definición del problema habitacional del periodo, tanto por el avance que realiza en la sofisticación de los indicadores y su combinación en la búsqueda de segmentación de las viviendas particulares ocupadas en función de la conjunción de elementos de criticidad, como por la propuesta de una clasificación del allegamiento que, por las características de la información que levanta la encuesta CASEN, permite establecer distinciones útiles para la focalización y la respuesta a la pregunta sobre qué situaciones son las que efectivamente constituyen demanda.

---

base al método MINVU (Horst, 2008). Hay otras instituciones del mundo privado que también realizan sus cálculos con ajustes a la metodología oficial del Estado. Por el impacto que tiene en las políticas urbanas y habitacionales destaca lo que hace la CCHC desde la Encuesta CASEN de 2003 en adelante. Esta metodología concluye que los cálculos gubernamentales subestiman el total de requerimientos habitacionales necesarios para reemplazar a las viviendas en mal estado (considera el estado de conservación de los muros como determinante para la consideración de nuevos requerimientos de construcción, por lo tanto el número de viviendas para reemplazar es mucho mayor).

<sup>91</sup>El documento referido se titula “La situación habitacional del país, habitabilidad y allegamiento”. A pesar de su título, el texto también considera un análisis de la situación de tenencia de las viviendas en atención a la precariedad que significan ciertas formas de ocupación asociadas a la informalidad, así como la deuda hipotecaria y otras variables relevantes para la caracterización de la situación habitacional. No obstante, y a pesar de que la “solución” a los problemas se articula en torno a la vivienda en propiedad, este elemento no es considerado como parte de los cálculos.

Al respecto, el informe señala:

Los resultados de la Encuesta CASEN 1990 proporcionan valiosos antecedentes sobre las características de la vivienda y sus moradores, las formas de tenencia y los mecanismos de acceso a su propiedad. Ellos nos permiten visualizar algunos de los problemas más relevantes que afectan a las familias en relación con su hábitat, tanto desde el punto de vista material como de las necesidades insatisfechas de alojamiento expresadas en el fenómeno del allegamiento.

También la CASEN entrega información sobre la contribución de las políticas habitacionales implementadas en el país para facilitar el acceso de las familias a la vivienda y su impacto en los ingresos de los hogares beneficiados directamente por ellas, lo que permite evaluar su eficacia. (MIDEPLAN, 1992, p.6)

La dimensión de habitabilidad del estudio de MIDEPLAN busca dar cuenta de los atributos de la vivienda en relación a la salubridad y protección de sus habitantes en base a tres elementos: la tipología de vivienda, la materialidad y el acceso a servicios. A continuación se resume de forma general la construcción de indicadores para ilustrar el mayor nivel de detalle que adquiere el cálculo en relación a momentos anteriores.

La tipología de vivienda establece la misma distinción censal entre viviendas permanentes y semi permanentes, pero matizando ambas categorías con la materialidad, en atención a los programas de mejora de habitabilidad en viviendas autoconstruidas y otras tipologías habitualmente consideradas como semi permanentes.

La materialidad, en tanto, se operacionaliza en un indicador que clasifica las viviendas en función de una combinación de los materiales de muro, techo y paredes considerados como aceptables y la calidad o estado de conservación de éstos en función de la observación de los encuestadores, variable que no está presente en los censos. El indicador clasifica a las viviendas en buenas, aceptables, aceptables con mejoras, recuperables y deficitarias. Para la definición de los



estándares MIDEPLAN trabajó con equipos del MINVU, así como con la opinión de otros expertos en la materia. No hay mención en la publicación a estudios cualitativos.

El acceso a servicios se sintetizó en el índice de saneamiento que combina la disponibilidad de agua, el sistema de eliminación de excretas y acceso a la energía eléctrica (ésta última variable no está disponible en el censo). A continuación se presenta un extracto del documento con el detalle de la combinación de variables y la clasificación en deficitarias, aceptable o bueno a la que da origen

En el indicador de saneamiento, las viviendas que sólo acceden al agua "por acarreo", aun cuando provenga de red pública, se consideran que están en condiciones deficitarias. Las categorías de saneamiento "bueno" tipifica las situaciones en que se dispone de agua potable de red pública con llave en el interior de la vivienda o el sitio, tienen conexión a alcantarillado, y disponen de energía eléctrica con medidor particular o común (...). La clasificación de "aceptable" corresponde a situaciones más características del sector rural: el agua no proviene de red pública sino de otra fuente como pozo, y cuenta con llave dentro de la vivienda o el sitio, tiene alcantarillado o fosa séptica y luz con medidor particular o común. El saneamiento "regular" o "menos que regular" corresponde a condiciones en que el acceso al agua es bueno o aceptable con la ausencia de uno o los dos servicios restantes, respectivamente (MIDEPLAN, 1992, p.16).

La dimensión de allegamiento, por su parte, se define como una situación que se debe "revelar" a partir de la observación de "la relación entre la vivienda y sus moradores cuando en un domicilio habitan personas que no son parte del hogar" (MIDEPLAN, 1992, p.38). A partir del análisis general de las viviendas particulares ocupadas y sus habitantes, se podría identificar una "brecha entre el número de hogares y núcleos familiares y la cantidad de casas disponibles" (p. 38). De este modo, se define a las familias allegadas, como aquellas "sin casa donde (...) desarrollar sus funciones con suficiente autonomía, libres de interferencias no

deseadas” (p.38), por lo tanto, que conviven con otras familias de manera “obligada”.

El análisis considera la distinción entre dos tipos de allegamiento que habían establecido estudios cuantitativos anteriores<sup>92</sup> y que la CASEN de 1990 permitía observar<sup>93</sup>, el allegamiento externo, que correspondería a hogares que comparten un sitio con otras viviendas o bien que comparten una misma vivienda con otros hogares; y el allegamiento interno que correspondería a núcleos familiares que son parte de otros hogares. Parte importante de los núcleos allegados, según la interpretación de MIDEPLAN, no constituirían una demanda inmediata de vivienda, ya que carecerían de las condiciones básicas que les permitirían configurarse como un hogar autónomo que pueda habitar una vivienda de forma independiente. Este tipo de situaciones es catalogada como allegamiento funcional señalando que

El allegamiento funcional que afecta a parte de los núcleos familiares demanda, previa solución habitacional, un conjunto de políticas sociales que les permitan alcanzar un mínimo de condiciones para posibilitar su autonomía y conformar un hogar, sólo a partir de ese momento serían demandantes de vivienda (p. 47).

Esta afirmación surge de una caracterización de los allegados en función de las configuraciones familiares, edad, ingresos, entre otras variables. Entre los núcleos allegados, destacaría la proporción con jefatura femenina menor de 30 años de edad y sin inserción laboral que les permita percibir ingresos. En este marco, se afirma que:

Desde el punto de vista de establecer la demanda de viviendas que potencialmente genera el fenómeno del allegamiento, al total de núcleos identificados como tales habría que descontar aquellos que son de carácter

---

<sup>92</sup> Específicamente menciona la Encuesta de la Universidad de Chile a los allegados del Gran Santiago de 1983, un estudio de SUR a partir del análisis de la CASEN de 1987, altamente citado en la literatura sobre el tema de autoría de Espinoza e Icaza; y el estudio de MacDonald de 1986.

<sup>93</sup> Para la CASEN de 1990 se realizó un ajuste al cuestionario con el propósito de “detectar en profundidad algunos fenómenos de especial interés para el diseño y evaluación de políticas sociales” (MIDEPLAN, 1992, p. 6), entre ellos la cuestión de la tenencia de sitio y vivienda.

funcional, ya que antes de formar un hogar autónomo requerirían del apoyo de otros programas sociales (p.76).

Desde esta concepción, para estimar la demanda se resta al allegamiento total el allegamiento funcional correspondiente a los del primer quintil de ingresos, ya que no tendrían un ingreso mínimo que les permitiera acceder al Programa de Marginalidad Habitacional vigente en el momento.

La profundización en el allegamiento y sus distintas manifestaciones, lleva a MIDEPLAN a plantear la necesidad de diseñar nuevos abordajes en materia de política habitacional, así como metas constructivas muy exigentes. La criticidad del problema lleva a concluir la importancia de una mayor participación del sector privado, a nivel de producción de viviendas como de financiamiento, además de una readecuación de los instrumentos de planificación territorial para generar los incentivos necesarios. Al respecto el informe señala que se requería:

(...) replantear instrumentos de gestión urbana para darles un marco apropiado y de establecer mecanismos que posibiliten una mayor participación del sector privado en la solución, tanto en la producción como en el financiamiento (MIDEPLAN, 1992, p.79)

Las categorías derivadas de la encuesta CASEN para observar el problema habitacional permean los estudios del allegamiento de toda la década de 1990 (Arriagada, Icaza & Rodríguez, 1999) y, particularmente, el diagnóstico de la situación habitacional que realiza el MINVU para abordar sus diseños programáticos. En efecto, ya en 1993 el MINVU asume este tipo de procedimientos estadísticos como fundamentales para cuantificar necesidades habitacionales (MINVU, 1993), otorgando a los indicadores de allegamiento, materialidad y saneamiento el carácter de reflejo de las carencias asociadas al estado del parque habitacional y la co-habitación de hogares en un mismo sitio o vivienda, y de núcleos familiares potenciales requirentes de vivienda (allegamiento interno).

Tabla nº 2: Necesidades habitacionales según “Diagnóstico de la situación habitacional a noviembre de 1990” del MINVU

Situación Habitacional	Definición
Allegamiento externo a sitio	Hogares secundarios que no comparten la vivienda pero comparten el sitio con otras viviendas
Allegamiento externo a vivienda	Hogares secundarios que comparten la vivienda, esta vivienda puede ser la única del sitio o existir adicionalmente otras
Allegamiento interno	Núcleos familiares potenciales requirentes de vivienda
Carencias de materialidad y saneamiento	Viviendas que habitan los hogares principales y que presentan características de materialidad y saneamiento irrecuperable

Fuente: Elaboración propia en base a MINVU, 1993.

Destaca la instalación de una serie de supuestos sobre las formas que asume la cohabitación que orienta los cálculos y las “divisiones” que se introducen en los sitios, viviendas y hogares en búsqueda de las “necesidades”, los cuales se basan en hipótesis respecto de la estabilidad de la situación de tenencia habitacional, sin que ello implique la consideración de esa variable, y las relaciones familiares y/o funcionales entre las personas que conforman un hogar o las relaciones funcionales entre los hogares.

La relevancia que adquiere esta dimensión en el diagnóstico, como se mencionó más arriba, se traduce en una exigente meta de construcción de nuevas viviendas (90.000 soluciones anuales) (MIDEPLAN, 1992; Arriagada, 2003) y una diversificación de los programas ofrecidos como la densificación predial, la vivienda progresiva o el Programa de Vivienda Básica, afianzando una política que orienta la solución al problema habitacional a través de la vivienda en propiedad y el fomento a la industria de la construcción. Tal como señalan Gonçalves, et al. (2016) el déficit habitacional y la discusión respecto de sus parámetros se constituyó como un indicador que fomentó el vínculo entre el sector privado y la producción de viviendas, generando una sensación de crisis al ampliar el ángulo de observación del problema

con los allegados, lo que derivó en la adecuación de programas, vías de financiamiento y formas de gestión de suelo urbano.

Asimismo, los ajustes en la conformación del problema habitacional introducen cambios en los sistemas de postulación al subsidio habitacional, los que otorgan fuerza a la categoría de “allegado”, ya no sólo como un concepto asociado a la medición, sino que reforzándola como una categoría social.

De este modo, la revisión de las variables que deben considerarse para la estimación de necesidades habitacionales es funcional a la consolidación del déficit habitacional como un indicador que busca instalar el discurso de una mirada sintética de la dimensión física del problema centrado en la materialidad, conservación y tipología del objeto casa, y otra de carácter sociodemográfico enfocada en el ideal de una casa por familia nuclear, lo que no reafirma su rol de orientador de metas de gestión, sino que lo convierte en foco exclusivo de la política habitacional del momento. Al mismo tiempo, la sofisticación del computo y la integración de nuevos componentes en relación a momentos anteriores, permite que su desagregación justifique nuevas líneas programáticas, por lo que reafirma su rol de orientador del diseño gubernamental.

### **8.5 Déficit, REDATAM y Censos. La posibilidad del mapa<sup>94</sup>**

A pesar de la extensión del análisis sociodemográfico y la difusión que comenzaron a adquirir este tipo de indicadores a partir de la Encuesta CASEN, la información censal en materia de vivienda había sido subexplotada (CEPAL, 1996), en parte por las dificultades de procesamiento directo de las bases de datos, en particular de la información sobre los hogares y familias, tal como lo advirtiera la CEPAL en 1992 (más detalles en sección 3 de este capítulo).

Las barreras que restringían el trabajo directo con las bases de datos censales para introducir la nuclearización en la delimitación de problemas gubernamentales comienzan a desaparecer conforme avanza la difusión del uso del paquete

---

<sup>94</sup> Parte importante de los elementos de contexto de esta sección fueron reconstruidos a través de entrevistas previas a la investigación, las que tuvieron un carácter preparatorio con el propósito de orientar la búsqueda de documentos.

computacional elaborado por la CEPAL “Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador” o REDATAM, cuya primera versión para el sistema operativo computacional “D.O.S” (en inglés *Disk Operating System* Sistema Operativo de Discos) se publicó en 1987 con el propósito de apoyar las labores asociadas al procesamiento de estadísticas censales usando bases de datos que se estructuran en orden jerárquico, permitiendo el trabajo rápido con las distintas unidades de enumeración censal: las viviendas, los hogares que las habitan y las personas que los componen, incluyendo las unidades político administrativas y geográficas que implica la cartografía censal.

De este modo, la aparición de REDATAM, junto con la relevancia que adquiere el déficit habitacional como indicador que orienta los objetivos y metas sectoriales, define planes de inversión y permite el monitoreo del “desarrollo social logrado por los planes de gobierno” (Arriagada, 2003, p. 12), reposiciona a los Censos de Población y Vivienda como fuente de información que no sólo puede estar a la altura de la sofisticación de los indicadores y la captura relacionada de distintas unidades relevantes para la identificación de necesidades habitacionales, sino que también permitía una nueva dimensión del diagnóstico: su territorialización llegando hasta el nivel de la manzana censal y permitiendo una mirada diferenciada del déficit habitacional no sólo para cada región del país, sino que también para cada comuna, pudiendo identificarse áreas de las ciudades de mayor concentración del problema habitacional.

Al respecto, el CELADE (1996) se

propuso avanzar en la generación de instrumentos y metodologías que faciliten el uso aplicado -en particular por parte de los encargados de formular políticas públicas y de decidir la asignación de recursos gubernamentales y no gubernamentales- de las amplias existencias de información sociodemográfica disponibles en los países de la región (p. 7).

En este marco, en 1996, el CELADE publica el documento “Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos. Una metodología” que contiene una propuesta de cálculo integrado del déficit habitacional, en las dimensiones cualitativas y

cuantitativas adelantadas por los análisis de MIDEPLAN y estudios anteriores, utilizando el paquete REDATAM y considerando incluso las programaciones computacionales. Su desarrollo se enmarca en el trabajo que venía haciendo el CELADE en torno a las necesidades básicas insatisfechas en el cuál la vivienda era fundamental, tanto en su dimensión de conexión a servicios, materialidad y el hacinamiento como aproximación a la adecuación del tamaño de los espacios para el número de personas que residían en una vivienda. En tanto iniciativa, surge como una derivación de un ejercicio interno de la institución que buscaba identificar, para el caso de Chile, sectores donde se concentraba territorialmente la pobreza, el cual era factible por la posibilidad que entregaba REDATAM de obtener datos a nivel de manzana censal, como se señaló más arriba, e identificar la concentración de ciertos indicadores asociados a pobreza, salto tecnológico que además fue posibilitado porque las bases de datos censales, ya desde el censo de 1982, contenían variables que permitían la georreferenciación de la información censal (código único de cada manzana del país), no obstante, es con el Censo de Población y Viviendas de 1992 que la cartografía se digitaliza, lo que facilita el futuro uso de sistemas de información geográficos automatizados.

El documento publicado busca proponer una metodología para que sea adaptada por los países que lo requieran utilizando como caso de prueba la base de datos del Censo chileno de 1992, presentando los resultados para la comuna de Lo Espejo. Su objetivo es avanzar en cuatro líneas para consolidar una nueva aproximación para medir el déficit habitacional: 1) integración de los dos componentes que se habían instalados hasta el momento en una sola cifra, es decir, el déficit cuantitativo y el cualitativo; 2) la cuantificación del déficit “con base a unidades que efectivamente demandan vivienda” (CELADE, 1996, p. 7), 3) la caracterización de las vivienda, los hogares y la población que se encuentra en las diversas situaciones habitacionales que el procedimiento propuesto logra identificar, 4) “la ilustración de una modalidad de explotación intensiva -con formato REDATAM- de la información sociodemográfica disponible en las bases de datos censales”(CELADE, p.7).

En este marco, CELADE presenta una serie de recomendaciones flexibles respecto de los indicadores a considerar, señalando que pueden realizarse cambios en ellos conforme las características de los censos de cada país y de la manera en que se configura el problema habitacional. No obstante, se apega bastante a lo que ya venía realizando en Chile MIDEPLAN, de hecho se refiere a sus publicaciones y definiciones, pero estimulando el uso del Censo, por las desventajas muestrales que tienen las encuestas de hogares para desagregarse a distintas escalas territoriales y por las características de la conformación de las muestras (no diseñada para representar la diversidad del fenómeno residencial, sino para aproximarse a la pobreza).

El déficit habitacional es definido abiertamente como “las necesidades habitacionales insatisfechas dentro de una determinada población”, distinguiendo, tal como ya se había hecho en otros desarrollos metodológicos, entre el déficit el cualitativo y el cuantitativo, dimensiones que adicionadas darían cuenta del estado de las viviendas existentes en relación a su habitabilidad, y de las viviendas que faltan para satisfacer a las “unidades demandantes de vivienda allegadas” (CELADE, 1996, p. 19). A continuación se expondrán los elementos generales asociados a cada dimensión dada la relevancia que tiene en la readequación que hace el MINVU de esta propuesta y su conversión en el método oficial para calcular el déficit habitacional en Chile al día de hoy (más allá de ajustes en variables y su adaptación para el trabajo con la Encuesta CASEN).

El déficit cualitativo se identificaría en la medida que se presentaran deficiencias en una o más de las siguientes dimensiones de la vivienda cuyos estándares corresponden a criterios técnicos que debieran estar a cargo de “sectorialistas especializados”: 1) materialidad (del mismo modo que en mediciones anteriores contempla muros, techo y piso), 2) La adecuación del espacio disponible para los habitantes de la vivienda medido a través del indicador de “hacinamiento”, elemento que MIDEPLAN ya había introducido en sus mediciones, pero con la diferencia de que el CELADE lo operacionaliza como más de 2,5 personas por dormitorio de “uso exclusivo” para dormir (MIDEPLAN no consideraba dormitorios de uso exclusivo),



3) servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros según la disponibilidad del instrumento de recolección de datos). Esta dimensión del déficit habitacional, en principio, no implicaría el reemplazo de las viviendas, no obstante, la publicación señala que “ciertos segmentos del déficit cualitativo requieren soluciones cuantitativas, es decir, construcción de viviendas u ocupación de viviendas desocupadas”, por lo que la adaptación de esta metodología requiere de la realización de esta segmentación.

Por otro lado, tal como se había venido haciendo hasta el momento, el déficit cuantitativo se compondría del saldo entre las viviendas, generalmente las particulares ocupadas, y los hogares, suponiendo que la diferencia corresponde a “la cantidad vivienda que habría que construir para que exista una relación uno a uno entre vivienda y unidades demandantes” (CELADE, 1996, p. 19). También propone identificar el allegamiento externo, correspondiente a hogares que comparten vivienda con otros, sin posibilidad de distinguir, para el ejercicio realizado con Chile, el allegamiento a sitio, dado que la pregunta no estaba disponible en el Censo. Del mismo modo, sugiere la identificación del allegamiento interno, correspondiente a los núcleos familiares presentes dentro de cada hogar. Para este último punto realiza una propuesta inédita hasta el momento basada en diversas combinaciones de las relaciones de parentesco con el jefe o jefa de hogar que permitirían aproximarse a una cuantificación indirecta de núcleos familiares que, eventualmente, requerirían de una vivienda<sup>95</sup> (cabe recordar que el levantamiento de datos directo del Censo, a través de la cédula censal, no considera el núcleo familiar como unidad). En términos abstractos, más allá de lo realizado para el caso de Chile, este procedimiento implica el establecimiento de una serie de supuestos para: definir que parentesco serán los que se consideran como parte del núcleo familiar básico presente en un hogar (por ejemplo: jefe o jefa de hogar, cónyuge o conviviente, hijo o hija); definir condiciones en los cuáles otros parentescos, como

---

<sup>95</sup> Cabe recordar que las recomendaciones de Naciones Unidas para la ronda de los Censos de la década de 1980 ya habían sugerido la necesidad de realizar una aproximación a los núcleos familiares a partir de las relaciones de parentesco con el jefe de hogar. Si bien había propuesto una tipología de hogares, no había operacionalizado la idea para contabilizar núcleos dentro de éstos.

por ejemplo nietos, nueras, hijos, padres, serán considerados como núcleos familiares, para lo cuál aparece como relevante la variable edad, el estado civil, entre otras que eviten la sobreestimación de núcleos que puedan corresponder a un allegamiento funcional y no se constituyan como parte de una demanda potencial de vivienda. El CELADE (1996) señala que es imposible evitar una sobreestimación de núcleos por la estructura de la información que provee el Censo, no obstante, indica que es posible controlarlo con un procedimiento bien elaborado que trabaje con hipótesis diversas sobre las relaciones de parentesco que reflejen de la mejor manera posible la potencial demanda.

Hay varios elementos de esta propuesta metodológica que consolidan tendencias que ya se venían dando en Chile y las difunde a otros países, así como nuevos elementos que serán claves en la configuración que asume el problema habitacional hacia fines de la década de 1990 e inicios de la del 2000, ya sea porque generan una discusión que se resuelve con nuevos ajustes, o bien porque se instalan en el discurso gubernamental.

En primer lugar, el avance tecnológico abre las posibilidades para la desagregación de los resultados del déficit habitacional a distintas escalas geográficas, llegando incluso al nivel de la manzana censal, lo que permitirá el uso de las cifras del déficit para la distribución del presupuesto y una nueva dimensión de la focalización que será muy relevante en la década del 2000: la focalización territorial.

En segundo término destaca la necesidad de estimar núcleos familiares imputándoles necesidades de viviendas, al considerarlos como “unidad de demanda habitacional” (CELADE, 1996, p. 44). Esto implica considerar que subyace en ellos una demanda latente cuya expresión, en la cifra del déficit habitacional, emerge en base a una serie de supuestos operados en el trabajo directo con las bases de datos que permitirían “representar” una determinada configuración del hogar, las familias y sus formas de co-residencia.

En tercer término, consolida la tendencia a elevar considerablemente las cifras del déficit habitacional, en particular de su dimensión cuantitativa. Esto se debe a que en la aproximación a la contabilización de núcleos, dado que se trataba de un

ejercicio y no del cálculo de una cifra oficial, se buscó precisión para orientar la búsqueda de la mayor cantidad de núcleos posible, de manera de proponer a los países de América Latina y el Caribe diversas opciones para que luego estos ajustaran conforme a sus particularidades. Como los cálculos para probar la metodología se realizaron con los datos del Censo chileno, sus resultados contribuyeron a reforzar la sensación de “crisis” que se había instalado ya desde fines de la década de 1980. Cabe señalar que los resultados publicados por el CELADE corresponden sólo a la comuna de Lo Espejo y un complemento para Vitacura y Lampa, no obstante, en el trabajo interno se obtienen los valores nacionales, lo que son revisados una vez que se inician las conversaciones entre CELADE y MINVU para hacer la adaptación de la metodología para el caso chileno. Finalmente, el ejercicio realizado para Chile consolida el hecho de que las mediciones realizadas hasta el momento trabajan sobre el universo de viviendas particulares ocupadas, sin mediar al menos una observación del total de viviendas censales, cuestión que tiene sentido si la definición estricta del déficit, en este contexto, refiere a necesidades habitacionales insatisfechas y no a viviendas que se deben construir. Si bien desde el primer Censo de población y vivienda no se han levantado mayores detalles de las viviendas desocupadas, estas son contabilizadas y se registra su tipología, cuestión que podría ser una aproximación a sus condiciones de habitabilidad. Además, en el operativo pre censal que se realiza como parte de las actividades de planificación del Censo, se hace una enumeración del universo de viviendas, registrando su condición de ocupación, pero esta información nunca ha sido utilizada con fines estadísticos distintos al del diseño cartográfico, estimación de recursos y requerimientos del operativo censal e infraestructura estadística en general (marco muestral). Así, la sola inexistencia de mayores registros sobre las viviendas desocupadas y un mayor número de variables censales asociadas da cuenta de que no ha existido la intención de hacer del déficit habitacional un indicador relacional que de cuenta de la adecuación del parque habitacional para los habitantes. Lo anterior implica que la interpretación

predominante del déficit habitacional progresivamente se haya instalado como requerimientos de viviendas nuevas a construir.

### **8.6 Las recomendaciones internacionales en materia de vivienda: El enfoque facilitador**

La propuesta de la CEPAL y la posterior apropiación que hace el MINVU de Chile para convertirla en una metodología institucional contribuye a la consolidación de la mirada sociodemográfica del problema habitacional, así como a su reposicionamiento como asunto central. Además, fortalece al déficit habitacional como número público articulador de la planificación de los programas habitacionales y su abordaje territorial, entregando las herramientas para que éste y los indicadores que lo componen se conviertan, en la próxima década, en un elemento relevante a considerar por los planes de inversión urbana en general, pública y privada.

Este proceso, descrito cronológicamente en las secciones anteriores, se enmarca en un contexto en que se afianza un estilo tecnocrático de gobierno en el que los números se transversalizan como lenguaje exclusivo de los diagnósticos, y en un escenario internacional que promulga un “enfoque facilitador” de la política pública y, con ello, la financiarización de la vivienda.

Esta consolidación coincide y es reforzada por el cambio de enfoque de los organismos internacionales tras la crisis del modelo capitalista industrializador y del fordismo como una de sus últimas etapas, y la consecuente reestructuración en la forma de organización internacional de la producción promovida por el Consenso de Washington mencionado en la primera sección de éste capítulo (Lentini, 2008), cuyos tres primeros puntos, disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público y reforma tributaria, implicaban una reducción de la producción de vivienda por parte del Estado así como de otros componentes relevantes para la composición del hábitat, además de fragmentar las líneas programáticas mediante políticas de focalización (Ortiz, 2016).

De este modo, en materia de vivienda, este giro se traduce en un “enfoque facilitador” que promueve el desarrollo de políticas que apuntan a estimular las

actividades relacionadas con la construcción por parte del sector privado, en desmedro del actuar estatal directo (Lentini, 2008; Rolnik, 2017; Banco Mundial, 1994). Esta perspectiva inicia su formalización en medidas concretas en 1988, con la aprobación de la “Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000” por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el marco de la cuál se enuncia que la facilitación busca “aprovechar plenamente el potencial y los recursos de todos los agentes, gubernamentales y no gubernamentales [...] y reconocer plenamente los importantes vínculos que existen entre la vivienda y el desarrollo económico” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1988, en Lentini , 2008, p. 676). En este contexto, el Estado debe otorgar el marco institucional y legal adecuado que estimula la acción de diversos sectores, además de “evaluar las necesidades y los recursos y determinar medidas que permitan alcanzar esos objetivos en forma realista” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1988, en Lentini, 2008, p. 676). De este modo, el enfoque facilitador busca potenciar al sector privado de la construcción permitiendo su expansión (Gilbert, 2009) no sólo en su dimensión más evidente, sino que en toda la red que se activa a su alrededor<sup>96</sup> como el sistema financiero, la gestión de suelo, las obras urbanas, entre otros. Tal como lo señala el Banco Mundial en 1994, en el título de un documento central par dar cuenta de este giro, se trata de crear un entorno propicio para el desarrollo de un “mercado habitacional” (el documento se titula “Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional”) lo cual, desde la perspectiva teórica del sistema mundo que sostiene esta investigación, implica la consolidación de un proceso que se venía dando desde momentos históricos anteriores a través de la generación de las condiciones propicias para que la vivienda, como satisfactor de una necesidad, pase al nivel capitalista de la vida económica, pero con la diferencia de que se refuerza la conformación de actores capitalistas no sólo en la industria de la construcción, sino también financiera, organizándoles, “creándoles” y subvencionándoles la demanda,

---

<sup>96</sup> Al respecto, cabe recordar, tal como se señaló en el capítulo dos en atención a los planteamientos de Lovera (2011), que “la industria de la construcción” contemporánea, como rama de demanda final, tiene múltiples relaciones intersectoriales con toda la economía y en particular con el aparato financiero, siendo incluso subordinada a las grandes empresas comerciales y bancarias.

ampliando sus dimensiones a sectores que satisfacían sus necesidades en el nivel de la “vida material”, la autoconstrucción o construcción especializada a pequeña escala; y sentando las bases para la financiarización de la cuestión urbana la cual, tal como se revisó en el capítulo dos orienta un gran flujo de capital hacia el negocio inmobiliario (de Mattos, 2016, 2015; Rolnik, 2017; Theodore, Peck & Brenner, 2009). El objetivo específico del enfoque facilitador es evidenciar el “carácter circular de la relación entre desempeño macroeconómico y el desempeño del sector de vivienda” (Banco Mundial, 1994, p. 37), intentando terminar con el carácter aislado que han tenido las instituciones dedicadas a la cuestión habitacional, muy ligadas a la asistencia social, para vincularlos con la planificación macroeconómica.

Según señala Ortiz (2016), fueron

los organismos multilaterales de financiamiento los que se encargaron de promover estas políticas mediante las negociaciones relacionadas con la deuda externa de los países en desarrollo, la imposición de ajustes estructurales, el condicionamiento de los créditos que otorgan para el desarrollo urbano y la vivienda, y la producción y amplia difusión de documentos que dan sustento conceptual y técnico a sus recomendaciones. (Ortiz, 2016, p. 13).

El Banco Mundial es el promotor principal de esta nueva perspectiva (Lentini, 2008; Ortiz, 2016, Rolnik, 2017) al traducir en “recomendaciones muy concretas para el sector vivienda los postulados ampliados del Consenso de Washington, contribuyendo significativamente al cambio radical de las políticas en este campo” (Ortiz, 2016, p.13). Hasta este momento, su política de préstamos se había centrado en los proyectos gubernamentales que iban en ayuda directa de las familias sin vivienda como los proyectos de lotes y servicios y de mejoramiento de asentamientos informales y/o tugurizados (Banco Mundial, 1994). Ya en la década de 1950, había dado un giro aportando préstamos principalmente hacia las instituciones de financiamiento (Banco Mundial, 1994), lo que permitió que “se ampliaran las operaciones de financiamiento de viviendas tanto en las instituciones públicas como privadas” (Banco Mundial, 1994, p. 7) abriendo su foco, de manera

indirecta, al apoyo de políticas basadas en viviendas terminadas, cuestión que no hacía en momentos anteriores por el alto costo que esto representaba y el bajo retorno de los préstamos por parte de los beneficiarios (Gilbert, 2009) sin visualizar aún una política subsidiaria, a lo que se suma que su acción en la materia no se enfocaba aún en la conformación de una industria, sino que en apoyar la satisfacción de necesidades como estrategia de contención de potenciales conflictos urbanos (Kozak, 2016; Jirón & Rivas, 2020, mayores detalles de este punto se tratan el capítulo 6, sección 2)

En la década de 1990, con la publicación del ya referido documento “Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional” como hito clave (Gilbert, 2009; Ortiz, 2016), el Banco Mundial señala que estimulará a los gobiernos a adoptar políticas que faciliten el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, destacando siete importantes instrumentos que sirven para abordar las limitaciones de la demanda de vivienda, de un lado, y de la oferta, de otro. Respecto de los primeros se refiere a reforzar los derechos de propiedad, tendiendo a la formalización de las situaciones irregulares; la promoción del financiamiento a través de hipotecas con sistemas innovadores que permitan ampliar el público al que los créditos van destinados, es decir, a los más pobres; y la entrega “racional”, es decir, focalizada, de subsidios que no “distorsionen” el mercado. En relación a la oferta se refiere a que el Estado debe garantizar la infraestructura urbana para una adecuada urbanización residencial (camino, sistemas de alcantarillado, agua potable, etc.), una regulación para este proceso, siempre evaluando el impacto que dicha regulación pueda tener en el estímulo a la inversión y en los precios tanto de los terrenos como de la vivienda; y la organización de la industria de la construcción, reduciendo barreras comerciales para los insumos de vivienda, eliminando restricciones a la elaboración de materiales de construcción, entre otros.

Esta nueva política del Banco Mundial se traduce en cinco principios que orientan los préstamos que realizará: 1) que los gobiernos dejen de producir viviendas y se centren en mejorar el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso para los más pobres esperando, como resultado deseado, la existencia de “*Consumidores*

*de viviendas*. [y que] todos cuenten con vivienda y exista una unidad separada para cada grupo familiar”<sup>97</sup> (Banco Mundial, 1994, p. 18) 2) la asistencia del banco tendrá un carácter sectorial, es decir, no se concentraran en proyectos específicos, sino en apoyar medidas que permitan la activación del sector en su conjunto, dejando espacios para proyectos específicos luego de una evaluación de sus efectos generales en la industria, 3) “El Banco procurará prestar asistencia a las instituciones de contrapartida que cumplan funciones reguladoras, y orientar sus préstamos para fines de vivienda a los prestarios dispuestos a eliminar distorsiones del mercado y capaces de hacerlo” (Banco Mundial, 1994, p. 8), 4) apoyar modelos innovadores de préstamos para las viviendas, por lo que está dispuesto a financiar el diseño de las políticas, 5) se busca el compromiso de los gobiernos con “la recopilación y el análisis de datos sobre vivienda para evaluar el desempeño del sector y mejorar el proceso de formulación y aplicación de políticas”.

En este marco, las mediciones cuantitativas, el establecimiento de metas a través de indicadores verificables y los sistemas estadísticos locales cobran particular relevancia. En efecto, el Banco Mundial aumenta la asistencia que brinda a los Estados para fortalecer sus mediciones y observar de manera sistemática el rendimiento del sector vivienda. Al respecto, Banco Mundial (1994) señala que

La asistencia del Banco en el sector de vivienda estará basada en una mejor recopilación de datos sobre los principales indicadores de vivienda, lo que a su vez debería servir para observar el desempeño del sector. La ampliación de la perspectiva del Banco y de los gobiernos desde los proyectos de vivienda hacia la asistencia a nivel de todo el sector, debe tener lugar simultáneamente con la elaboración de los datos correspondientes que permitan seguir de cerca al sector, así como realizar comparaciones generales entre países. Tales datos permitirán al Banco establecer un criterio común para decidir cuáles son las prioridades urgentes en materia de asistencia para la vivienda, así como mejorar su conocimiento de las

---

<sup>97</sup> Las cursivas están en el texto original citado.



principales relaciones que existen entre la reglamentación, los factores de la demanda y las restricciones de la oferta por una parte, y los resultados del sector vivienda y los resultados macroeconómicos por otro (p. 73).

Lo anterior debía implicar mejores diagnósticos sobre los problemas del sector y más investigación que permita vincular la relación del desempeño de la industria de vivienda con la política económica y social, alentando el trabajo de las Naciones Unidas<sup>98</sup> en esta línea, cuestión que fue recogida en la Agenda de Hábitat y el Plan de Acción Global, firmados por los gobiernos participantes en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, comúnmente conocida como “Hábitat II”, realizada en Estambul en 1996 (Jirón, 2002; Auclair, 2002, Lentini, 2008). Al respecto, la Declaración de Estambul señala: “adoptamos la estrategia de facilitación y los principios de la solidaridad y la participación porque son los medios más democráticos y eficaces de hacer realidad los compromisos que asumimos” (Naciones Unidas, 1996, en Lentini, 2008), de lo que se depende una serie de medidas a implementar que articulan la satisfacción de viviendas para la población en torno al enfoque facilitador del funcionamiento de los mercados, por un lado, y el favorecer la construcción de viviendas por parte de las comunidades y participación activa, por el otro.

Cabe en este punto hacer una breve reseña de los ejes centrales de la Conferencia de Estambul con el objetivo de mostrar la apropiación del enfoque facilitador, los matices y complementos que introduce, así como las tensiones entre las agendas de los organismos internacionales y el modo en que esto permea la configuración

---

<sup>98</sup> Cabe señalar que la institucionalidad de Naciones Unidas asociada a los asentamientos humanos inicia en 1975 con la conformación de la “Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos” (FNUHAS), dependiente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la cuál contaba con un reducido presupuesto y una baja prioridad. A partir de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en 1976 (también conocida como Hábitat I) se creó la Comisión de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (también conocida como “Hábitat”, correspondiente a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión). En el año 2002, la Asamblea General de la ONU fortalece el mandato de Hábitat elevando su condición a Programa dentro del Sistema de la ONU, lo que dio origen a “ONU-Hábitat”, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, vigente actualmente con el propósito de promover asentamientos humanos social y ambientalmente sostenibles (información obtenida de la web de “ONU-Hábitat” <https://unhabitat.org/es/node/2971>).

que adquiere el problema habitacional en este momento, la política que busca abordarlo y, particularmente, los discursos que se erigen en torno a ella.

### **8.7 La Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II de 1996. Tensiones entre “el mercado” y la participación comunitaria**

Los compromisos de Hábitat II se articulan en torno a los dos temas de la Conferencia: la vivienda adecuada para todos y la sostenibilidad de los asentamientos. Si se pone el foco en el primer eje, destaca el acceso a la vivienda así como las garantías jurídicas asociadas a la tenencia y una visión respecto del significado de “lo adecuado” vinculada a una serie de características físicas que permitan la privacidad, el saneamiento y una localización que facilite el acceso a fuentes laborales y servicios básicos. Más allá de estos elementos generales, se destaca que “lo idóneo” debe ser determinado en conjunto con las personas, buscando “institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenible de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector público, el sector privado y las comunidades)” (Naciones Unidas, 1996, p. 31), para lo cual los Estados participantes en la conferencia se comprometen a fomentar la creación de organizaciones comunitarias y estimular los liderazgos locales.

En lo programático, para el logro del derecho a la vivienda adecuada se acuerdan las siguientes medidas: aumentar la oferta de vivienda de precios accesibles a través de líneas que incentiven su construcción; proveer de subvenciones y subsidios de alquiler o similares para las personas más pobres; apoyar los programas de vivienda en arriendo, así como los de propiedad de base comunitaria, los de carácter cooperativos y sin fines de lucro. Asimismo, se enfatiza el compromiso de vincular las estrategias que apunten a considerar la vivienda como una prioridad social con los programas de desarrollo nacional que permitan la movilización de recursos, la generación de empleos y la activación de la economía en general. En esta línea, se reconoce que para garantizar la vivienda adecuada debe ser “el mercado” el principal mecanismo de oferta de viviendas, por lo cual los

Estados deben garantizar las condiciones requeridas para que éste opere con eficacia, lo cual implicaría la generación de incentivos y mecanismos de compensación, teniendo en cuenta que

el sector de la vivienda es un mercado integrador en el que las tendencias de un segmento influyen en el comportamiento de otros segmentos. Para satisfacer las necesidades de los grupos desfavorecidos y vulnerables a los que los mercados no sirven de forma adecuada, es necesaria la intervención del gobierno” (Naciones Unidas, 1996, p. 44).

Las propuestas articuladas en torno a las políticas de arriendo tuvieron una baja traducción en programas habitacionales concretos en América Latina, favoreciéndose aquellas basadas en la propiedad. Del mismo modo, el estímulo a las formas comunitarias de producción de vivienda y la participación entendida en un sentido amplio que vaya más allá de lo consultivo tampoco tuvo un impacto mayor en el establecimiento de programas de alcance nacional y sistemáticos, en particular en países como Chile. En efecto, tal como señala Ortiz (2016) en su revisión histórica de las Conferencias de Hábitat desde la mirada no gubernamental,

El tema de la producción social del hábitat, pese a la gran cantidad de aportaciones, experiencias y propuestas reunidas durante el proceso preparatorio [a la Conferencia], no fue desarrollado más allá de las aportaciones ya mencionadas, en gran parte debido a la ilusión sembrada en esos días por los organismos multilaterales de que el mercado, facilitado por la acción decidida de los gobiernos, sería el encargado de resolver el problema de vivienda (Ortiz, 2016, p. 18).

De este modo, como lo afirma Lentini (2008) “los gobiernos -bajo la presión de los organismos de financiamiento y los grandes intereses económicos- enfatizaron la estrategia de facilitación de los mercados más que la construcción de viviendas por las comunidades” (p.678). Esta correlación de fuerzas entre los organismos internacionales y el desplazamiento de los planteamientos más “progresistas” de Naciones Unidas no es nuevo, algo similar ocurrió con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver,

Canadá, en 1976, cuyos planteamientos articulados en torno a la identificación de la urbanización como un desafío, dado el rápido proceso de crecimiento de los asentamientos humanos; la precariedad que había implicado para millones de personas (Jirón, 2002) y el reconocimiento de la vivienda como un derecho básico que requiere de asistencia directa de los gobiernos a través de programas de autoayuda y acción de la comunidad<sup>99</sup> (Naciones Unidas, Junio de 1976), fueron paulatinamente abandonados por los gobiernos y por las propias instituciones asociadas al financiamiento “del desarrollo”, “cuya subordinación a los grandes intereses económicos de los países ricos y de las corporaciones internacionales ha sido proverbial” (Ortiz, 2016, p. 9). Esto no sólo muestra las diferencias entre las agendas de estas agencias multilaterales y la debilidad de su consistencia (Gilbert, 2009), sino que también la baja relevancia presupuestaria que Naciones Unidas otorgó a sus iniciativas relativas al hábitat en este periodo. (cabe señalar que recién en 2002 la Asamblea General de la ONU fortalece el mandato de Hábitat a la categoría de Programa, mayores detalles en nota al pie nº100).

En este marco, la implementación concreta de la Agenda de Hábitat se tradujo, principalmente, en promover aspectos vinculados con la seguridad de la tenencia, enfocándose en la formalización de asentamientos, y la gobernabilidad urbana, la cuál, según Ortiz (2016), da cuenta de la necesidad de generar ciertos niveles

---

<sup>99</sup> Esta primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos fue convocada por recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y “a ulteriores recomendaciones de la Asamblea General especialmente la Resolución 3128 (XXVIII), en que las naciones del mundo expresaron su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en especial la que prevalece en los países en desarrollo” (Naciones Unidas, junio de 1976, p. 1). La Declaración de Vacouver reconoce que “la vivienda y lo servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa de las clases más destituidas mediante orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria” (Naciones Unidas, junio de 1976, en Ortiz, 2016, p. 6). En la Conferencia fueron de gran influencia los planteamientos de Jhon Turner, quien relevaba a los pobladores como los principales actores del proceso de habitar, y la dificultad para que ello sucediera cuando los organismos públicos se hacían cargo de esos procesos de manera centralizada (mayores detalles en capítulo seis). Estas ideas y el debate suscitado en torno a ellas llevaron a la Conferencia Hábitat I a recomendar que parte de los esfuerzos de las políticas de vivienda debería consistir en programas que apoyaran el trabajo colectivo para proporcionarse de viviendas. Al respecto, cabe señalar que la Conferencia de Hábitat se desarrolló en un momento en que el debate gubernamental en Chile (del Estado) estaba circunscrito al diseño de la política social y, por ende, la habitacional, basada en el subsidio a la demanda en el marco de la dictadura cívico-militar (más detalles en el capítulo anterior).

mínimos de integración para contener la potencial conflictividad urbana derivada de las precarias condiciones de vida.

En la práctica, y dado que el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humano (también conocida como “Hábitat”) no contaba con mayores recursos, impulsó su Agenda apelando a la “buena voluntad de los gobiernos y otros actores que gracias a su débil respuesta contribuyeron también a hacerlas invisibles” (Ortiz, 2016, p. 19). No obstante, más allá de la menor influencia de la Agenda de Hábitat en los programas habitacionales específicos en relación a las agencias de financiamiento, es funcional a la generación de un discurso en torno a la participación, la relevancia de la formalización de la tenencia y la necesidad de masificar “la vivienda adecuada” a través del fortalecimiento de algunas de las herramientas propuestas por la Conferencia, como el subsidio a la vivienda terminada, en desmedro de las otras.

Asimismo, la Agenda Hábitat implicó el establecimiento de una serie de indicadores para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por los gobiernos, cuestión que reafirmó la importancia de las mediciones sistemáticas y estandarizadas de los distintas problemáticas que rodean el fenómeno urbano y, en particular, al habitacional, así como el cumplimiento de los estándares asociados a la vivienda adecuada, por lo que, indirectamente, estimula la existencias de estadísticas en torno a las condiciones de habitabilidad.

Al respecto, Auclair (2002), quien fuera Consejera del Programa de Indicadores Urbanos del Centro Hábitat de Naciones Unidas en el año 2002, y a propósito de la sesión especial de Naciones Unidas celebrada en 2001 para revisar el avance de los compromisos tomados en Hábitat II (Estambul +5) señaló que:

Los indicadores no son números abstractos; son variables que simplifican información relevante y hacen comprensibles ciertas áreas de interés. Los indicadores son medidas que resumen información sobre temas particulares y apuntan a problemas específicos. Por sobre todo, el propósito de los indicadores es evaluar las condiciones y tendencias con relación a los objetivos y metas trazadas e indicar si los objetivos han sido cumplidos o

tienen posibilidad de lograrse. Los buenos indicadores permiten que los responsables de formular políticas se anticipen a las tendencias futuras; otorgan información de advertencia temprana, miden los impactos de políticas, identifican temas y problemas prioritarios, permiten la comparación de lugares y situaciones en un momento determinado y a lo largo del tiempo. (p. 83).

Si bien el listado de indicadores no se refiere a requerimientos habitacionales ni al déficit habitacional como se había entendido en Chile hasta el momento, abarcando una amplia gama de temas, reafirma el trabajo que se había venido haciendo en el país en la construcción de estadísticas sociodemográficas, el levantamiento de encuestas y el uso más intensivo del Censo de Población y Vivienda, ratificando el rol que habían asumido los números y en particular el déficit habitacional, como articuladoras de diagnósticos, orientadoras de la gestión, metas y evaluadoras de los avances.

Como ya se ha adelantado, en Chile el proceso de cambio del rol del Estado en materia de vivienda se había dado con anterioridad a que los organismos internacionales formalizaran el enfoque “facilitador”. Este “adelanto” se materializó en políticas habitacionales centradas en el subsidio y una configuración del problema articulado en torno al déficit habitacional, históricamente centrado en las condiciones físico materiales de habitabilidad del problema, a lo que se sumaron elementos sociodemográficos de las configuraciones de las familias y su potencial traducción en demanda habitacional, cuestión que tiene como telón de fondo la expectativa que asume el carácter de estándar de que “cada familia chilena tenga una vivienda propia donde vivir” (Intervención del Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales de Chile, Jaime Ravinet, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Sesión Especial, Estambul+5, en Revista INVI, 2002, p. 131). Estas políticas y esta configuración del problema, contribuyeron a la dinamización del sector de la industria de la construcción y la penetración del sector financiero, mismo efecto buscado por el Banco Mundial, al tiempo que establecen, según plantea Rolnik (2017), “un vínculo entre el Estado y los individuos y las familias, que

es interpretado como una ayuda” (p.95), cuestión clave para la gobernabilidad urbana.

Bajo este esquema, durante la década de 1990, se logró reducir el número de viviendas faltantes desde casi un millón a cerca de 450.000 en el año 2000 (Hidalgo, 2019), lo cual le valió la calificación de experiencia exitosa y que fuera tomada como ejemplo a promover por agencias de cooperación multilaterales o bilaterales, como el Banco Mundial. En efecto, cuando a fines de la década de 1980 un ex funcionario del MINVU se incorpora al staff profesional del Banco, los préstamos que este realizaba relacionados con asuntos habitacionales incluían en sus recomendaciones el modelo de subsidios chileno, además de enviar sus misiones a distintos países para difundir los mecanismos de la política habitacional chilena (Gilbert 2009, Rolnik, 2017). La difusión de las formas de resolver el problema implica también la difusión de la configuración del problema y su número público: el déficit habitacional.

En este marco, las recomendaciones del Banco Mundial y la Agenda de Hábitat son traducidas por los gobiernos chilenos del momento como un aliciente a la reducción del déficit a través de la política subsidiaria como eje, otorgándole el reconocimiento de la comunidad internacional, un discurso de carácter un poco más “progresista”, en la línea de lo definido en la primera sección de este capítulo, introduciendo algunos elementos nuevos al abordaje del hábitat urbano, en atención a nuevas problemáticas resultantes de la propia masividad que habían adquirido los programas de vivienda en la década de 1990 y, por supuesto, a la discusión en torno a la nueva configuración del problema residencial.

## **8.8 De la crisis cuantitativa a la crisis de calidad. El inicio de la década del 2000**

El inicio de la década del 2000 se aborda desde la mirada exitista de lo realizado en el decenio anterior. Este orgullo se refleja en las palabras de la intervención del Biministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales, Jaime Ravinet, en 2001,

durante la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de seguimiento a los compromisos de Hábitat II (Estambul+5):

Chile es un país pequeño de 15 millones de habitantes, con poco más de 4 millones de viviendas, de las cuales cerca de un millón se han construido en la última década. Podemos con orgullo decir que estamos disminuyendo el déficit de viviendas en Chile, y que desde hace 50 años el proveer de viviendas a los más pobres ha sido prioridad de todos los gobiernos (...). en Chile se demuestra, que la implementación de políticas públicas eficaces es fundamental para mejorar la calidad de vida de nuestros asentamientos humanos. (Ravinet, 2001, en INVI, 2002, p.131).

No obstante, ya desde fines de los noventa comienzan a surgir una serie de diagnósticos que ponen de manifiesto las consecuencias negativas de la masividad de la política habitacional. Estos diagnósticos son el resultado de la reflexión y estudios académicos, de presiones sociales, así como del posicionamiento mediático de casos emblemáticos de la mala calidad de las viviendas sociales construidas bajo la política subsidiaria (un ícono al respecto es el caso de las “casas Copeva”, de 1997)<sup>100</sup>. En este marco, resultan emblemáticos los estudios críticos realizados en el contexto institucional de la Corporación de Estudios Sociales y

---

<sup>100</sup>El caso de “las Casas Copeva”, corresponde a la inundación de un conjunto de viviendas sociales (subsidiadas por el Estado) ubicadas en el sector de Bajo de Mena, comuna de Puente Alto, el que fue construido por la empresa “Copeva”, cuya mala calidad constructiva y uso de materiales inadecuados para climas lluviosos implico que, a muy poco tiempo de haber sido entregadas a sus moradores, presentaran serias deficiencias en su filtración de humedad, frío y, derechamente, aguas lluvias. Las deficiencias se volvieron catastróficas tras las intensas lluvias del invierno chileno en junio de 1997, frente a las cuales las familias tuvieron que tapar con plásticos sus casas para intentar hacer frente al agua “que caía como cascadas”. Según señala el diario La Tercera (Velásquez, 15 de Diciembre de 2018) “El escándalo costó la salida del ministro de Vivienda de la época, Edmundo Hermosilla, por haber recibido un caballo corralero de regalo de Francisco Pérez Yoma, dueño de Copeva y hermano del ex ministro Edmundo Pérez Yoma” (párr. 6), a los vecinos, en cambio, el Estado los indemnizó con sólo \$2.900.000, (mientras que el precio de un caballo corralero, según páginas web especializadas, varía entre los 50 y 100 millones de pesos). Más allá de diversas “estrategias compensatorias” que no solo se centraron en la indemnización, al año 2018 “muchos departamentos y casas en Bajos de Mena tienen hongos producto de la humedad. Aunque el agua ya no entra a raudales, aún sigue filtrándose por los techos” (párr. 9) En <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/largo-epilogo-las-casas-copeva/446639/>.



Educación SUR, en particular el artículo publicado el año 2004 “El problema de la vivienda de los con techo” de autoría de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, en el cual, a partir de una encuesta a hogares residentes en viviendas sociales de Santiago, concluyen que

una política exitosa de financiamiento de vivienda ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención. Nuestra comprobación empírica señala que hoy en Santiago el gran problema social habitacional es el de las familias “con techo” (Rodríguez & Sugranyes, 2004, p.54).

Con ello, los autores dan cuenta del bajísimo nivel de calidad de las viviendas construidas, y un nivel de estandarización que no admite innovaciones ni progresividad, por lo tanto, que no ofrece opciones para el mejoramiento ni la transformación conforme cambian los ciclos de vida de las familias. En este sentido los autores señalan: “Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales” (Rodríguez & Sugranyes, 2004, p.57). El reducido tamaño de las viviendas llevó a los hogares a establecer estrategias para acomodarlas, realizando ampliaciones informales, usando espacios comunes, entre otras soluciones que les permitieran albergar actividades relacionadas con el trabajo, con las prácticas de cuidado y crianza, de mejora de la calidad de vida o para hacer frente a las condiciones climáticas. Asimismo, en muchos casos, la obtención de la vivienda propia, provoca la desintegración de las comunidades o sistemas residenciales de origen que eran funcionales a las estrategias de sobrevivencia (Ducci, 2007), de este modo, tanto en situaciones previas asociadas a asentamientos informales o al allegamiento, la nueva vivienda social contribuye a la fragmentación de estructuras sociales y familiares que permitían la comunitarización de cuidados y la implementación de economías de subsistencia, donde la disposición de espacio y de redes es fundamental (Rivas 2016).

Estas constataciones se enmarcan en la profundización de una mirada crítica del fenómeno del allegamiento y su “solución” a través de la vivienda para familias nucleares, y su observación como parte de una cohabitación que es funcional tanto para la familia allegada como para la receptora (Arriagada et al., 1999). Según Rodríguez & Sugranyes (2004) la reconsideración de los allegados como demandantes de nuevas viviendas se vuelve particularmente relevante para quienes ya residen en viviendas sociales construidas bajo la política subsidiaria, señalando que se requieren análisis que permitan determinar “en que medida la presencia de más de un núcleo familiar por vivienda es asunto de demanda de más vivienda, o más bien de mejores viviendas que puedan ir adecuándose a las exigencias y a los recursos de cada familia en sus distintas fases de desarrollo” (2004, 57). Al respecto, concluyen que, en atención a los estudios de fines de la década de 1990, sintetizados por Arriagada et al. (1999), al obtener la familia secundaria una nueva vivienda, se duplican las familias con problemas habitacionales y de pobreza.

En este contexto en que se tematizan los problemas de calidad del parque habitacional construido en las últimas décadas, y como una forma gubernamental de “procesar” las críticas, sin arriesgar el halo de éxito, comienza a gestarse una nueva lógica de articulación de la política urbano habitacional asociada a la “compensación” que marcará parte de la década del 2000 y la siguiente, y facilitará la emergencia de un nuevo foco, hacia el final del período, centrado en la renovación urbana y la regeneración barrial (Jirón & Rivas, 2020). Esta lógica implicará el surgimiento de líneas programáticas que buscan “compensar” o “mejorar” aquello que la misma política no hizo de buena manera o cuyos resultados no fueron sustentables en el tiempo, lo que significa, por una parte, una reinversión de recursos y la introducción de nuevos actores privados que ejecutan estas obras y, por otra, la contención de potenciales conflictos y/o respuestas a demandas que puedan surgir desde los sectores afectados. En una primera fase, el foco se centrará en la calidad de lo construido así como en la mejora de estándares para la futura construcción. Esta prioridad se evidencia en la actualización del Plan de Acción

Nacional de Asentamientos Humanos en Chile, preparado en el año 2000 para la Asamblea Especial de las Naciones Unidas, en el seguimiento a los compromisos de Hábitat II (Estambul+5), en junio de 2001:

En términos de calidad de la vivienda y su entorno, la carencia de una política habitacional integrada a la dinámica de las ciudades ha contribuido a un deterioro de los conjuntos de viviendas sociales, especialmente los más antiguos (...). La política habitacional mantiene su prioridad en la disminución del déficit acumulado; y así va a tener que seguir haciéndolo, con nuevas viviendas y recuperando el stock deteriorado, de forma sostenida para alcanzar la superación de este déficit y para responder a nuevas expresiones de déficit cualitativo que irán surgiendo en función del aumento de las expectativas y del mejoramiento en las condiciones de vida (Comité Nacional Hábitat Chile, 2002, p.112).

Así, la nueva crisis habitacional fue procesada por el Estado a partir del rediseño de la política habitacional, la que sin quitar el componente subsidiario es presentada como “una respuesta al cuadro de balance de fortalezas y debilidades de los años noventa” (MINVU, 2007, p. 300). Se reconoce la crisis de calidad asociada al sistema de producción masiva, así como los problemas de focalización de los programas, y la segregación socioespacial de las ciudades.<sup>101</sup> En este contexto, la política ajustada seguía persiguiendo la disminución del déficit habitacional, pero agregando la mejora de la calidad de las viviendas, la mejor focalización de los recursos y la contribución a la calidad del entorno urbano. Este proceso se enmarca en lo que Rojas (2019) identifica como una revisión de las políticas sociales iniciada

---

<sup>101</sup> En el año 2001, como parte de la nueva política habitacional, aparece el programa conocido como Fondo Solidario de Vivienda (cuyo nombre oficial era Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales solidarios, regulado por el D.S nº155, de 2001), enfocado en todos los grupos vulnerables, con independencia de las características de cada uno de ellos. Opera sobre la base de un concurso de subsidios habitacionales, tanto para la gestión y compra de una vivienda, permitiendo proyectos colectivos de construcción de nuevas viviendas, construcción de viviendas en el terreno de los participantes, adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, mejoramiento y habilitación de inmuebles, entre otros. Fomenta la participación grupal, la que es apoyada a través de instituciones (Entidades Patrocinantes) a las que el Estado les paga para gestionar la oferta de viviendas, apoyar la organización de las familias e implementar el “plan de habilitación social” (MINVU, 2007) Este programa estuvo vigente hasta el año 2012, siendo reemplazado por el Fondo Solidario de Elección de Viviendas (D.S nº 49, de 2011).

hacia fines de la década de 1990, la que acentúa el dominio tecnocrático de la política social, ya que “en espacios muy cerrados [los técnicos], se abocaron a estudiar y analizar técnicas y tecnologías para su abordaje y fueron negociando un contexto político que les permitiera ponerlas a prueba” (Rojas, 2019, p. 82).

### **8.9 La reformulación del déficit en requerimientos de construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas.**

En este marco, se volvía fundamental el análisis detallado del déficit habitacional, la distribución espacial que posibilitaba la metodología censal propuesta por el CELADE, y la determinación de grupos objetivos prioritarios. Además, la relevancia temática que había cobrado el deterioro y la calidad del parque habitacional, requería no sólo el establecimiento de la magnitud del problema, sino que también elementos que permitieran respaldar el surgimiento de nuevas líneas de acción, así como justificar la existencia y profundización de programas de renovación urbana, los que venían operando desde 1991 para incentivar la construcción y adquisición de viviendas en zonas centrales de las principales ciudades del país, buscando su densificación y revertir su tendencia al despoblamiento.

En este contexto, el MINVU realiza una adaptación de la propuesta metodológica para medir el déficit habitacional del CELADE, con miras a afinar un método institucional propio, el cual se convertiría en la forma oficial de calcular el déficit habitacional, cuyas bases se mantienen hasta hoy (este método también se emplea con ajustes usando la encuesta CASEN). Este proceso se inicia a fines de la década de 1990, y es llevado a cabo por un equipo interno del MINVU que discutió y recibió observaciones de equipos de expertos de otras reparticiones públicas como el MIDEPLAN, el INE, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, entre otras (MINVU, 2004). El trabajo culmina el año 2004 con la publicación titulada “El Déficit Habitacional en Chile: Medición de los Requerimientos de Viviendas y su Distribución Espacial”, el que es presentado como un estudio realizado con el censo

del 2002, que se articula en torno a una serie de premisas cuyos elementos centrales se destacarán a continuación.

En primer lugar, se afirma que

Las necesidades de vivienda deben ser estimadas con criterio de política pública, lo que supone establecer mediciones que consideren grupos requirentes de atención prioritaria en función de objetivos de las políticas sociales y sectoriales. Este enfoque es distinto de la medición de la demanda potencial o magnitud del mercado habitacional (MINVU, 2004 p. 11).

De esta premisa se desprende que la medición debe acotar un universo prioritario considerando los esquemas de política existentes. El esfuerzo se centra entonces en construir un indicador “realista”, “abordable”, por lo tanto, más que un diagnóstico que muestra nuevas problemáticas, los nuevos cálculos tienden a consolidar el rol del déficit habitacional como indicador de gestión y meta gubernamental. Al respecto Arriagada (2003), quien tuviera una importante participación en la elaboración de esta adaptación metodológica, en un documento publicado por la CEPAL un año antes, señala que parte importante de la discusión política sobre el déficit habitacional se centra en el grado de realismo que este debe tener, destacando con ello que el número debe estar acorde con el contexto socioeconómico del país y su capacidad de inversión, de modo tal que el diagnóstico sea operativo, por lo tanto, la medición debe realizarse “a partir de aquellos elementos indiscutiblemente asociados a carencias (Gonçalves, 1998), de modo que las estimaciones señalen metas de atención viables y focalizadas en las situaciones más prioritarias” (p. 11). En este sentido, recalca la relevancia de que los estudios en torno al déficit sean útiles a esquemas de políticas habitacionales ya concebidas y que favorezcan al sector económico asociado a la construcción. De este modo, la metodología no debía centrarse en la demanda, entendida como la disposición a obtener una vivienda, ni en estimar toda la demanda potencial, como proponía el método general del CELADE; de lo que se trata entonces es de precisar reales requerimientos inmediatos.

En segundo lugar, y en relación al punto anterior, se establece la premisa de que no todo el allegamiento requiere una nueva vivienda, sino sólo cuando existan problemas de habitabilidad. Se hace un reconocimiento de que la construcción de una vivienda nueva no necesariamente es la solución para familias vulnerables o muy pobres, las que pueden ser apoyadas a través de medidas que mejoren su condición existente (mejoramiento habitacional o densificación predial). Al respecto, el documento del MINVU (2004) señala que

Tradicionalmente se ha visto que los estudios de déficit estiman una magnitud que desborda las posibilidades de acción y se termina con datos que no orientan políticas. De esta manera quedó acordado que el estudio de necesidades habitacionales debiera ser detallado, pero también realista en determinar cuales núcleos secundarios son requirentes de vivienda (p. 12).

La tercera premisa relevante para la nueva propuesta metodológica es que a medida en que se avanza en resolver el problema de los “sin casa”, los requerimientos cualitativos asociados a viviendas deterioradas pero que pueden ser mejoradas, también deben considerarse como parte de los indicadores necesarios para orientar futuros programas.

Finalmente, el nuevo método debe relevar la posibilidad de realizar un análisis territorial que permita una distribución geográfica de metas y, por tanto, una asignación presupuestaria más eficiente. El documento señala: “La perspectiva territorial de las cifras del déficit que permite el procesamiento detallado del censo (regiones, localidades, comunas y barrios) es el factor esencial que permite la utilización práctica de datos en políticas de focalización” (MINVU, 2004, p. 12), es decir, se abre una nueva forma de focalizar a partir de la selección de territorios en función de los niveles de criticidad en los que se presentan ciertas variables.

Desde la perspectiva territorial, el trabajo de planificación de los últimos años a puesto énfasis en la relación entre las inversiones del sector y el desarrollo del territorio, para lo cual los antecedentes y análisis de déficit se constituyen en una herramienta para orientar la toma de decisiones estimulando, orientando, o actuando subsidiariamente, con relación al comportamiento del

mercado privado. Asimismo, los datos de déficit habitacional desagregados a escala político administrativas y geográficas menores se constituyen en un dato fundamental para la observación de la calidad de vida en nuestras ciudades y municipios (MINVU, 2004, p. 5).

A partir de estos supuestos, la nueva metodología identifica la noción de déficit habitacional con estrategias de medición particulares que distinguen lo cuantitativo de lo cualitativo, tal como se venía haciendo hasta el momento. No obstante, el déficit cuantitativo se asocia a la medición de requerimientos de construcción de nuevas viviendas” (MINVU, 2007, p. 6), los que son definidos como

la cantidad de viviendas que falta construir en el país para reponer las viviendas irrecuperables, para entregar alojamiento a los hogares allegados y para dotar de vivienda a los núcleos familiares, también allegados que enfrentan problemas urgentes de calidad de vida y están en condiciones de independizarse (MINVU, 2004, p. 12).

El déficit, entonces, no es una condición del parque habitacional que tiene “deficiencias”, su definición tampoco alude a “necesidades de las familias”, aunque eso esté implícito, sino que da cuenta del abordaje requerido para resolver sus problemas: más construcción de viviendas.

Así, la definición no sólo explicita el aliciente constructivo que desde hace décadas implicaba este índice, sino que, a diferencia de mediciones anteriores de la década de 1990, segmenta las viviendas particulares ocupadas en base a consideraciones de calidad y habitabilidad, cuestión que en la década de 1990 se venía haciendo como parte de la contabilización del déficit cualitativo y, por otro lado, contabiliza a los allegados en base a hogares que están en esta condición y núcleos familiares secundarios dentro de los hogares que cumplirían con ciertas características que permitirían calificarlos como requirentes de viviendas prioritarios.

A nivel de indicadores, esto se operacionaliza en la adición de: 1) viviendas irrecuperables, es decir, aquellas que no cumplen con ciertas condiciones de calidad o habitabilidad y que necesitan reemplazarse por nuevas viviendas. Ello incluye a las viviendas de tipo semi permanentes (mejoras, mediaguas, ranchos, chozas,

viviendas móviles y otras similares) y a las viviendas permanentes (tipo aceptable) cuya materialidad es considerada como deficiente<sup>102</sup>; 2) hogares allegados, resultante de la contabilización de más de un hogar por vivienda, por lo tanto, del “excedente de hogares” en relación al total de viviendas particulares ocupadas (MINVU, 2007); 3) allegamiento interno, correspondientes a “núcleos secundarios en situación de hacinamiento y económicamente independientes (...) que sin constituir hogares, se tipifican como demandantes de vivienda por encontrarse en situación de hacinamiento y disponer de relativa autonomía económica que les permite aspirar a una solución habitacional independiente” (MINVU, 2007, p. 6). La contabilización de los núcleos se realiza en base a procesamientos complejos siguiendo la propuesta del CELADE (1996), a lo cual se agregan elementos que permiten aproximarse a una situación económica con potencial de independizarse en un hogar (índice de dependencia económica del hogar donde se encuentra el núcleo<sup>103</sup>) y la existencia de hacinamiento en la vivienda, ya sea este de nivel medio o crítico<sup>104</sup>.

En relación al déficit cualitativo, el estudio y propuesta metodológica del MINVU consideró otras expresiones del déficit habitacional que no se traducen en requerimientos de nuevas viviendas “considerando que la oferta de programas habitacionales se abre crecientemente a modalidades de atención en terreno como densificación y mejoramiento habitacional, existiendo también posibilidades de movilidad habitacional” (MINVU, 2004, p. 14). Así, la metodología intenta hacerse

---

<sup>102</sup> Para ello, se construye un índice de materialidad que combina las variables asociadas a paredes, piso y techo, clasificando las viviendas en aceptables, recuperables e irrecuperables. También se calcula un índice de saneamiento que combina las variables de disponibilidad de agua y sistema de eliminación de excretas clasificando las viviendas en aceptables o deficitarias, el cual “solo tiene incidencia para efectos de distinguir el parque habitacional aceptable (viviendas aceptables) del parque que presenta deficiencias recuperables de calidad (viviendas recuperables)” (MINVU, 2007, p. 18). Para mayores detalles sobre el procedimiento, las variables específicas implicadas y las categorías asociadas a la condición deficitaria ver MINVU 2007.

<sup>103</sup> El índice de dependencia corresponde a la relación entre el número de personas económicamente activas y el número de personas inactivas del hogar. Los núcleos con potencial de independencia corresponderían a aquellos en cuyos hogares hay una razón de dependencia moderada (2,5 o menos personas dependientes por cada miembro activo) (MINVU, 2007).

<sup>104</sup> Como ya se ha señalado en secciones anteriores, se consideró como hacinamiento la existencia de 2,5 o más personas por dormitorio de uso exclusivo. El hacinamiento medio correspondería al rango que va de 2,5 hasta 4,9 personas por dormitorio, mientras que el crítico correspondería a situaciones en que duermen 5 personas o más por dormitorio.



cargo de parte de los temas que emergen como crítica a la masividad, considerando “la existencia de aspectos materiales, espaciales o funcionales que resultan deficitarios en una porción del parque habitacional existente” (MINVU, 2007, p. 4), cuestiones que a medida que se avanza en el uso de estos procedimientos serán tratadas como elementos del déficit cualitativo el cuál, a diferencia de propuestas anteriores, asume una nueva interpretación, ya no vinculado al tipo de variables que utiliza (relativas a la calidad), sino que al tipo de solución que la política pública podría ofrecer, las que en este caso no implican adición de nuevas viviendas al parque, sino una readecuación de lo existente.

Siguiendo las distinciones operativas que realiza el MINVU el 2007, en una guía práctica para la realización de los cálculos, la medición de los desafíos cualitativos en materia habitacional contempla dos estrategias: la cuantificación de los requerimientos de ampliación y la cuantificación de los requerimientos de mejoramiento (sólo ésta última es denominada como déficit cualitativo en la publicación de 2004).

Los requerimientos de ampliación buscan dar cuenta de las necesidad de adicionar a las viviendas nuevos recintos y/o ampliar su superficie habitable. Implican la presencia de situaciones de alto hacinamiento, incluyendo aquellas que “suponen la presencia de núcleos secundarios allegados con dependencia económica alta” (MINVU, 2007, p. 43). Se estima que este tipo de situaciones potencialmente son parte de una demanda de ampliación de viviendas o de densificación de los predios donde se emplazan, por tanto, la solución al problema no pasa por la construcción de una nueva vivienda fuera del sitio donde ya residen las familias, sino que más bien requieren de un incremento y reacomodo de los espacios habitables a fin de mantener la proximidad del sistema familiar, por la vinculación funcional y económica que existiría entre sus miembros.

Los requerimientos de ampliación se operacionalizan a partir de la adición de tres componentes, los que utilizan parte de los indicadores parciales ya presentados para el déficit cuantitativo: 1) viviendas clasificadas como en buen estado y de calidad media (recuperables) a partir de su tipología e índice de materialidad, sin

allegamiento, pero que presentan hacinamiento con un nivel de criticidad que fue calificada como “media” (entre 2,4 y 4,9 personas por dormitorio); 2) viviendas clasificadas como en buen estado y aquellas que presentan problemas pero que son “recuperables”, por tanto, que no requieren ser reemplazadas; no presentan allegamiento, pero sus habitantes residen de forma hacinada en un nivel calificado como “crítico” (5 o más personas por dormitorio); 3) núcleos familiares secundarios dentro de hogares con una alta relación de dependencia, operacionalizada en un índice de dependencia económica del hogar de 2,5 o más personas dependientes por cada persona independiente del hogar (ver detalles en nota al pie nº 105), que residen en viviendas en buen estado o recuperables que presentan hacinamiento medio o crítico.

Los requerimientos de mejoramiento, en tanto, se definen como necesidades originadas por las deficiencias materiales o sanitarias de viviendas que fueron clasificadas como de calidad “recuperable”, en función de la tipología de calidad global que articula tipo de vivienda, saneamiento y materialidad. Al respecto el MINVU (2007) señala que

los requerimientos de mejoramiento de una vivienda pueden ser múltiples (cuando afectan a dos ó más aspectos cualitativos) o unidimensionales (cuando afectan a un solo aspecto cualitativo). De esta forma, pueden distinguirse tres tipos de viviendas demandantes de mejoramiento: 1) Viviendas deficitarias sólo por materialidad. 2) Viviendas deficitarias sólo por saneamiento. 3) Viviendas deficitarias por materialidad y saneamiento. (p. 49).

Desde el punto de vista del abordaje programático, los requerimientos de mejoramiento implicarían el foco en la materialidad, en algunos casos y, en otro, en el saneamiento, los cuáles en su conjunto darían pie a los requerimientos totales de mejoramiento.

A partir de la revisión realizada de la nueva metodología para el cálculo del déficit habitacional, es posible señalar que se agudiza la tendencia a la sofisticación extrema de los cálculos, cuestión que se venía dando desde el momento anterior

de configuración del problema habitacional con la aparición del Mapa de la Extrema Pobreza (detalles en el capítulo anterior). Esto se evidencia en el incremento de la cantidad de supuestos para la definición de distintos indicadores en un intento por abordar, desde el instrumento disponible, la mayor cantidad de dimensiones y subdimensiones, controlando elementos relativos a las viviendas, sus habitantes, la configuración doméstica en los que éstos se organizan, inclusive el potencial de independencia económica futura de los núcleos familiares, alcanzando un nivel de abstracción que cierra el diagnóstico en el instrumento disponible y en la política y sus herramientas programáticas preexistentes. A pesar de la gran cantidad de variables incluidas y la transparencia en cuanto a la forma de construcción de los indicadores parciales, es la posibilidad de síntesis, en un número único, la que le entrega su fuerza política y lo consolida como número público “fetiche” de la gestión gubernamental. Así, tal como se adelantó en el capítulo anterior, con estos desarrollos metodológicos institucionales el déficit habitacional se reposiciona como herramienta casi exclusiva de la gestión gubernamental del campo habitacional. Esto es posible porque los índices o síntesis de variables permiten el panorama general a través del valor único (Márquez, 2006), “el big picture” funcional al discurso político, en el que se pierde de vista el detalle, su conformación, y las características de los problemas, para concentrarse en lo general que se resume en un número: la posible solución. La síntesis, entonces, disminuye la potencia diagnóstica asignándole al número “la calidad de guía; de evaluador; de mirada resumen de un proceso mucho mayor del cuál este es sólo una manifestación externa” (Márquez, 2006, p.118), es decir, implica asignarle un rol funcional a la política sectorial, con un trasfondo técnico que se sabe complejo y “abarcativo” de muchos elementos, pero que pierde, al enunciarse, la transparencia de su conformación y la posibilidad de cuestionarlo.

Por otro lado, la descomposición del número en los elementos parciales que lo configuran entrega, en la arena tecnocrática, insumos para el rediseño

programático<sup>105</sup>, pero sin salir de las categorías de observación centradas en la unidad vivienda y la mirada sociodemográfica, con pocas opciones de avanzar a la observación de la adecuación de los espacios a los usos reales, las estrategias cotidianas de subsistencia y el emplazamiento habitacional.

#### **8.10 Del déficit habitacional a la segregación residencial. De la obsesión por el número a la obsesión por el mapa.**

A pesar de la reconfiguración del problema habitacional a través de la nueva metodología de cálculo del déficit, ésta dificultó la observación de fenómenos que escapaban a sus indicadores y, por tanto, el abordaje de preguntas en torno a cómo mejorar o ampliar conjuntos residenciales y grandes áreas de las ciudades construidas con materiales de mala calidad, con deficiencias estructurales, de una configuración de recintos inadecuada para las actividades realizadas en ellos, para las prácticas laborales, de cuidado y crianza. No se desprende del enfoque de “requerimientos” el si es pertinente un “arreglo” a una vivienda construida sobre suelos no aptos para ello, con entornos urbanos degradados o sin los equipamientos y espacios públicos adecuados, o sin conectividad con el resto de la ciudad ¿Corresponden estos problemas al déficit cualitativo o nuevamente implican la construcción de nuevas viviendas para quienes ya cumplieron “el sueño de la casa propia”?

Parte de estas preguntas estaban en el trasfondo de la crítica a las consecuencias no deseadas de la masividad de la política subsidiaria orientada por la búsqueda de reducción del déficit habitacional. El contenido de estos análisis da cuenta de una mirada que escapa a la vivienda como unidad exclusiva, posicionando a los barrios y la ciudad en su conjunto como escalas relacionales que requieren una mirada integrada. En este marco, se vincula estrechamente el desarrollo urbano inequitativo y el acceso diferenciado a sus beneficios con la acción estatal y la

---

<sup>105</sup> Un ejemplo de ello es el surgimiento del Programa de Protección del Patrimonio Familiar (Decreto Supremo N° 255 de Vivienda y Urbanismo, de 2006) el que busca, a través de la entrega de subsidios, el mejoramiento de entorno y/ o dotación de equipamiento comunitario, y/o el mejoramiento y/o ampliación de viviendas.

política habitacional en particular, poniendo el énfasis en sus efectos segregadores (Kaztman, 2003; Tironi, 2003, Sabatini & Brain, 2008).

El término “segregación residencial”, comienza a usarse para sintetizar estos efectos no deseados y poco a poco se va instalando en el relato político a partir de su uso intensivo en ciertos círculos académicos asociándolo, fundamentalmente, a nuevas formas de territorialización de la pobreza (Kaztman, 2003). En términos amplios, la visión predominante que comenzó a instalarse puede entenderse como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social. Según señalan Sabatini y Brain (2008) “la segregación de los grupos populares en la periferia de las ciudades (...) representan formas de empobrecimiento o de degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento físico” (p. 10). Ello, porque se suma a los procesos de exclusión del mercado laboral, la reducción de las oportunidades de interacción informal con miembros de otras clases, una visible desigualdad en la dotación de equipamiento e infraestructura y la percepción subjetiva que los residentes tienen de la segregación. Siguiendo esta línea, se comienza a posicionar un discurso que afirma que la pobreza actual se caracteriza por los problemas de los “Con Techo” (Tironi, 2003; Rodríguez y Suranyes, 2004). Como señalan Sabatini y Brain (2008)

“la segregación de los grupos populares en la periferia de las ciudades tiene impactos urbanos e impactos sociales. Entre los primeros destacan los problemas de accesibilidad y la carencia de servicios y equipamientos de cierta calidad en sus lugares de residencia; y entre los segundos, los problemas de desintegración social que están escalando [con formas de] empobrecimiento o de degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento físico” (p.10).

Este enfoque es el que logra ingresar en la reflexión gubernamental, enfatizando en la “concentración territorial” como origen principal de los problemas sociales de la ciudad (Ruiz-Tagle y López 2014), lo que da cuenta de un supuesto determinista del contexto físico espacial sobre las conductas y el posicionamiento de la creencia del “efecto barrio”, es decir, que la emergencia de “patologías sociales” son el

resultado de la aglomeración de hogares empobrecidos (Ruiz-Tagle, 2013), lo que no sólo desconoce procesos virtuosos asociados al trabajo comunitario y autogestión de barrios y asentamientos informales, sino que también los problemas estructurales de distribución de ingresos y los procesos de estratificación social que están a la base.

Este diagnóstico de la “nueva pobreza urbana”, es internalizado por el campo gubernamental de las políticas urbanas y habitacionales a partir de “la necesidad de corregir la desigualdad en el goce de atributos de la ciudad, promover políticas que eviten incrementos de segregación, diversificar las opciones de acceso a vivienda e incluir zonas de vivienda económica en los planes reguladores” (Arriagada, 2013, p. 79), es decir, “compensar” sin que ello implique una revisión general a los fundamentos de la política habitacional subsidiaria y, en particular, a la forma de “producir” las viviendas.

Así, “la integración”, que parece entenderse como un estado contrario a los problemas descritos, surge explícitamente en la política pública del MINVU en el año 2006, en el marco de los ajustes a los programas habitacionales y el diseño de las líneas Quiero mi Barrio y Protección del Patrimonio Familiar (Larenas, 2013). Además de concentrarse en la mejora de la calidad del parque de vivienda social existente (Protección del Patrimonio Familiar), las nuevas líneas de acción instalan como nueva herramienta a la regeneración barrial a partir de “la construcción o recuperación de espacios públicos deteriorados, el mejoramiento de las condiciones del entorno y el fortalecimiento de las relaciones sociales” (MINVU, 2010), lo que implica el trabajo con una nueva escala, el barrio, y un componente de participación que busca incorporar a los vecinos en la identificación de proyectos necesarios y en su implementación, así como en otras actividades tendientes a recomponer los vínculos sociales y la apropiación del lugar.

En este marco, se requirieron nuevas herramientas de conocimiento que favorecieran el posicionamiento político de esta nueva dimensión del problema habitacional, y que logran ir más allá de la vivienda y las familias como unidad exclusiva, al tiempo que permitieran identificar territorios específicos donde se

concentraban “los problemas” asociados a la segregación residencial y el deterioro urbano que se esperaba abordar. El déficit habitacional, como número general no permitía el abordaje de este nuevo desafío, más aún en su versión de índice sintético desterritorializado, por lo que pierde fuerza como el eje diagnóstico del campo gubernamental asociado a la vivienda y la ciudad, otorgando el espacio para que los mapas cobraran relevancia como una expresión visual de números que permiten la comparación de territorios y la visualización de distintas escalas, por lo tanto, la priorización de ciertos sectores de la ciudad por sobre otros, es decir, una focalización espacial.

Frente a la inexistencia de instrumentos de medición que recabaran información más allá de las viviendas y que permitan la territorialización de indicadores a escalas inferiores a la comuna, los indicadores censales asociados al déficit habitacional, así como otros indicadores sociodemográficos se convierten en el insumo básico para aproximarse al deterioro urbano e identificar la concentración territorial de ciertos problemas que permitan la conformación de áreas homogéneas prioritarias de intervención a partir de la inversión urbana, de las cuáles se escogerán los barrios específicos a intervenir<sup>106</sup>. De este modo, las zonas prioritarias de intervención (Bustos, 2016) presentadas cartográficamente y los polígonos de barrios dentro de las ciudades ganan terreno en la conformación de los problemas residenciales, disputando la hegemonía exclusiva del déficit habitacional descriptor del campo gubernamental los problemas habitacionales y urbanos.

### **8.11 Síntesis y Conclusión**

El momento de configuración del problema habitacional revisado en este capítulo, muestra el reposicionamiento y “apogeo” del déficit habitacional como número público exclusivo del campo gubernamental de la vivienda, a partir de la introducción de componentes sociodemográficos que elevan significativamente sus cifras, configurando una sensación de “crisis” explicada a partir de la falta de relevancia

---

<sup>106</sup> La sofisticación del procedimiento se da con posterioridad a la implementación del programa Piloto Quiero mi Barrio en 200 barrios de todo Chile, los cuáles fueron seleccionados a partir de otros criterios. Para mayores detalles sobre la identificación de barrios con herramientas de georreferenciación ver Bustos (2016).

otorgada al problema durante la dictadura cívico militar. Esto le permite al Estado redefinir el déficit habitacional como requerimientos de construcción de nuevas viviendas y justificar la profundización de la participación del sector privado en el ámbito de la vivienda social, asegurándole y subvencionándole un nuevo espacio de acumulación monopólica a las empresas capitalistas de la industria. Además, el “estratosférico” desafío de superar el “crítico” déficit, le brinda a los nuevos gobiernos civiles la posibilidad de establecer vínculos con los sectores populares, reposicionando a la cuestión habitacional como un asunto central para la gobernabilidad del proceso de transición a la democracia. Esta “fetichización” del número se contextualiza en la consolidación de un estilo tecnocrático de gobierno en el que las estadísticas se transversalizan como lenguaje exclusivo de los diagnósticos, en un escenario internacional que promulga el enfoque facilitador de la política pública y que tomaba a Chile y su política habitacional subsidiaria como modelo para los países de la periferia.

Previo a esta transformación, lo central en los números que configuraban el problema habitacional había sido la evaluación de las condiciones de habitabilidad del parque de viviendas existente, a partir de estándares de materialidad y tipología de vivienda que no sufren grandes variaciones. La principal novedad que se incorpora oficialmente en la década de 1990 dice relación con el allegamiento como una aproximación a la relación entre la vivienda y sus habitantes, la que no considera estándares asociados a las actividades a realizar o al uso de los espacios residenciales, sino más bien la deseabilidad de que cada unidad doméstica deba tener una vivienda, a lo que, con la progresiva sofisticación del cálculo, se agrega al núcleo familiar como elemento central de la cuantificación de necesidades habitacionales y, por lo tanto, de su satisfacción.

Esta transformación es facilitada por la relevancia que adquiere el análisis sociodemográfico, en particular la consideración del hogar y la familia como sus dimensiones centrales, y las posibilidades tecnológicas para la sofisticación del uso de los censos, así como de otros instrumentos como la Encuesta CASEN. Esto implicó la consolidación de una serie de supuestos sobre la configuración



residencial, la relación entre las viviendas, las personas, su vinculación familiar y organización doméstica. Podría afirmarse que los elementos básicos en torno a los cuáles se articulan dichos supuestos que estandarizan la observación cuantitativa del fenómeno residencial, dicen relación con: la co-residencia en la misma vivienda como uno de los elementos que configura las unidades domésticas, el carácter fijo y unívoco de la residencia y el alojamiento, y la familia nuclear como parámetro para la construcción de tipologías.

Por otro lado, las críticas a las consecuencias de la producción masiva de la viviendas, hacia fines de la década de 1990, son reprocesadas en la formulación del problema gubernamental como una arista cualitativa del déficit que aborda los requerimientos de mejoramiento y ampliación del parque de viviendas existentes. Si bien esta dimensión es funcional al diseño de nuevas líneas programáticas, no logra abarcar toda la complejidad de los resultados no deseados de la política habitacional. Estas problemáticas son tematizadas en los círculos académicos como la territorialización de la pobreza de quienes ya cumplieron “el sueño de la casa propia”, afianzando el concepto de “segregación residencial” para dar cuenta de la fragmentación social y urbana generada por la política pública de vivienda. En este marco, el déficit habitacional pierde fuerza como número público exclusivo, ya que no permitía la visibilización de estas nuevas dimensiones del problema, por lo que deja su rol de articulador del campo gubernamental de la vivienda, dando paso a las representaciones visuales georreferenciadas de indicadores censales o de registros administrativos como nuevos instrumentos de diagnóstico que facilitarán la consolidación de una nueva fase de la focalización: la focalización territorial.

## Conclusión

Esta investigación se enmarca en la preocupación general por el modo en que se configuran los problemas que son calificados como “públicos”, en especial por las prácticas de conocimiento que definen, nombran y explican dichos problemas, constituyéndose en mecanismos fundamentales para legitimar los cursos de acción de la política social y su vinculación estrecha con la acumulación capitalista y sus necesidades. En términos específicos se inserta en la discusión general que se ha realizado desde las Ciencias Sociales y desde el campo de los Estudios Urbanos, sobre el rol que cumple la vivienda en la vida cotidiana de las personas y en la configuración doméstica, en la morfología de las ciudades y, particularmente, en la economía, en tanto pieza central de la financiarización, de la reactivación económica para salir de crisis cada vez más frecuentes, así como de anhelos y luchas cuyos sentidos en torno a la “integración” y la “la vida privada” la vuelven un elemento clave para la “governabilidad” en el capitalismo contemporáneo.

En términos específicos, se abordó el modo en que las estadísticas configuran a la vivienda como un problema público a partir de la conformación del déficit habitacional como el número que logra articular un campo gubernamental particular y orientar una política que facilita los procesos de acumulación. El trabajo se centró en la manera en que el Estado chileno, a lo largo del siglo XX, conceptualiza y define las necesidades habitacionales de la población a través de procesos de cuantificación que involucran un conocimiento experto y una progresiva tecnificación que contribuye al proceso de burocratización del habitar, es decir, a su conformación como un campo a intervenir de forma estandarizada a partir de la generación de un tipo de saber especializado y un sistema de gestión centralizado que excluye a los habitantes en la identificación y comprensión de sus propios problemas y necesidades. No obstante, pese a generar un cierre en torno a qué es el problema, la investigación mostró que parte de la fuerza del déficit habitacional radica en su capacidad, en tanto número aparentemente neutro, de devenir en “número público”, es decir, de construir un lenguaje que trasciende la arena de los

expertos, siendo apropiado en la discusión colectiva para levantar demandas, diseñar políticas, criticar a las políticas y el tipo de soluciones que proponen, mas no la forma en que se construye el problema.

Considerando lo anterior, adentrarse en los modos en que se aprehende la problemática habitacional a partir de sistemas de medición cobra una gran importancia para las Ciencias Sociales, en la medida que éstos no sólo contribuyen a la configuración de la realidad que buscan medir, sino que impactan en la forma que asumen las políticas y la distribución material de sus beneficios, justificando un modo mercantilizado y estandarizado de resolver las necesidades residenciales y la forma que asume la urbanización en general. Además, los procedimientos involucrados en las mediciones son parte central de la vinculación entre el aparato estatal y los habitantes de las ciudades, convirtiéndose en elementos centrales del discurso experto que mediatiza esta relación,–generando un tipo de comunicación en torno a la cuál se articulan discursos que, de un lado, serán interpretados como una demanda, un problema a atender, una carencia, del otro lado como una respuesta, un beneficio, una solución insuficiente o una omisión.

Del análisis histórico realizado se desprenden tres cuestiones generales que se dejan ver desde el inicio de la tematización del asunto habitacional como un problema cuantificable a través del déficit habitacional: su consideración como un asunto “técnico” y “objetivo”; el dar cuenta del parque de viviendas particulares ocupadas y su dimensión material, con una baja consideración de sus habitantes y necesidades residenciales; su interpretación como requerimientos constructivos de nuevas viviendas que deben adicionarse al parque a partir de la intervención de empresas privadas.

Estos elementos y el enfoque de la carencia que encierra “la cifra” del déficit habitacional, se relacionan con una serie de tendencias económicas y políticas nacionales e internacionales que, a lo largo del siglo XX, vehiculizan estrategias de desarrollo capitalistas que le otorgan relevancia a la cuestión habitacional, por un lado, y a las estadísticas y a la cuantificación, por otro, facilitando la particular configuración de éste número público al actuar como fuerzas centrípetas que, en

conjunto con el conocimiento de “expertos” derivado de perspectivas teóricas y académicas de las Ciencias Médicas, Ciencias Sociales, la Economía, el Urbanismo y la profesionalización de las Estadísticas y los Censos, lo van empujando al corazón del problema. Su expresión numérica entonces, asociada a lo que “falta por construir” y a la idea de “crisis” o a la de un “gran avance” en la materia, permite que su enunciación pública tienda a obviar sus causas estructurales, facilitando la solución puntual y el estímulo constructivo sin comprometer el modo de acumulación vigente, incluso estimulándolo a partir de la conformación de nuevos nichos de mercado financiados y conformados por el Estado y, con ello, de la consolidación de un sector económico: el sector de la construcción, el cuál, a lo largo del siglo XX, adquiere cada vez una mayor relevancia por sus conexiones intersectoriales con todo la economía.

De este modo, la configuración de la vivienda como un problema público que debe ser abordado desde un campo gubernamental específico y su traducción en el déficit habitacional, está estrechamente relacionado con el avance capitalista en varios sentidos que interpelan al Estado en tanto actor facilitador de los procesos de acumulación y agente central de los procesos de transformación urbana. Los sentidos de la relación entre capitalismo, vivienda y Estado se desprenden de la aplicación del enfoque teórico construido para observar el problema que reúne planteamientos de la perspectiva del Sistema-Mundo, la Analítica de Gubernamentalidad, los planteamientos de Gramsci sobre El Estado y la hegemonía y los planteamientos de Lefebvre sobre el capitalismo y la urbanización. Estos sentidos tienen que ver con la necesidad de generar ciertas condiciones básicas para la reproducción de la población, fijándola territorialmente, al tiempo que se impulsa una forma de co-residencia asociada a la familia nuclear que facilita la conformación de un determinado orden no sólo espacial, sino también sociocultural, al vincular la idea de la familia y la vivienda con la posibilidad de una mayor estabilidad política, menor propensión al conflicto social por el estímulo a la vida doméstica y la garantía, al menos discursiva, de satisfacer una necesidad tan importante, más aún al estimular la vivienda en propiedad. Tal como señala Gilbert

(2001), la política de vivienda latinoamericana, así como la de muchos países comúnmente considerados como “desarrollados”, “han impulsado la vivienda ocupada por su dueño (...) porque creen que una sociedad en la que la mayoría de la población es propietaria será más propensa a mantener cierta estabilidad” (p.32). De este modo, la vivienda y la preocupación estatal por ella tiene que ver con la reproducción material y cultural necesaria para los procesos de acumulación capitalista, así como con un tercer elemento: la mercantilización de la vivienda, es decir, su progresivo paso desde el nivel de la vida económica “material”, caracterizado por la autoproducción, al nivel “capitalista” caracterizado por el actuar de grandes empresarios que operan gracias a las garantías que el Estado les otorga para llevar adelante su negocio a través de distintas herramientas de financiamiento y a partir de la misma conformación de la demanda habitacional. De este modo, el Estado conforma el mercado habitacional, generando disposiciones individuales a la propiedad, definiendo cuantitativamente la demanda y asignando los recursos para que éstas se materialicen, por lo que impulsa una determinada forma de satisfacción de las necesidades residenciales, vehiculiza discursos que permiten el orden social y facilita la reproducción de la mano de obra.

### **1. La historia del déficit habitacional**

Considerando lo anterior, es posible afirmar que la historia del déficit habitacional tiene más de continuidades que de grandes cambios. Si bien su conformación en tanto número es modificada a lo largo del siglo XX, sus transformaciones son la expresión de una tendencia progresiva hacia la configuración de un indicador sencillo que deviene en índice sintético hacia el final del periodo, por tanto de fácil y rápida enunciación por parte de expertos, políticos y ciudadanos; pero complejo en cuanto a la gradual integración de nuevas variables de carácter sociodemográfico como el hogar y los núcleos familiares que se erigen como una representación de la relación “adecuada” entre la vivienda y la unidad doméstica que la habita, estableciendo entre éstos términos una vinculación constitutiva que contribuirá a delimitar el marco de operaciones de la política habitacional y a

otorgarle legitimidad, sin una consideración de las prácticas de uso del espacio doméstico y las lógicas complejas del habitar.

En esta trayectoria la investigación identificó cinco momentos claves que van instalando nuevos elementos en el déficit habitacional, ya sea a través de la introducción de variables o bien de ciertos elementos discursivos que poco a poco se van operacionalizando en la medición.

El primer momento en que se tematiza la cuestión de la vivienda se caracteriza por su vinculación con la conformación de un campo de “lo social” que vincula el pauperismo de la población con la posibilidad de conflictos sociales y con graves problemas sanitarios que amenazan el orden urbano y la sobrevivencia de la población, no sólo la de los más carenciados. En este marco, la cuestión habitacional es impulsada desde distintos actores y desde una visión higienista que le entrega un amparo científico al problema e interpela al Estado, convirtiendo a la vivienda en un asunto gubernamental. A partir de este impulso surge un incipiente campo de gobierno en la materia que se institucionaliza con la emergencia de La Caja de Habitación Popular, la cual posiciona la importancia de “demarcar” el problema a partir de la cuantificación, en un impulso catastral que se traduce en operativos específicos que identifican viviendas “insalubres” e “inhabitables”, así como de la vehiculización de discursos de integración a partir de la figura de “la casa para la familia”, otorgando a la vivienda un sentido civilizatorio que acompañará todo el periodo analizado al erigirla como un dispositivo ordenador del espacio, de las conductas y de la configuración familiar.

El segundo momento se caracteriza por la consolidación del campo gubernamental a partir de tres “emergencias” estrechamente relacionadas: la delimitación del problema en la figura del déficit habitacional; el surgimiento de la CORVI, en 1953, como nueva institucionalidad en la materia; y la conformación del sector de la construcción institucionalizado en la Cámara Chilena de la Construcción, cuya fuerza inicial radica en el estímulo estatal a la construcción privada. Estas “emergencias” se enmarcan en un contexto nacional que busca racionalizar la acción estatal, y que otorga relevancia a la planificación y tecnocratización en el

diseño de diagnóstico, planes y programas, respondiendo a las demandas de diversos actores por una acción estatal de mayor alcance a través de la creación de la CORVI, pero incorporando en el diseño sólo a los agentes asociados a la industria de la construcción. El primer Censo de Viviendas, de 1952, así como el momento internacional que lo rodea e impulsa, termina de consolidar la relevancia del problema habitacional en Chile como asunto político clave para “el desarrollo”, y su vinculación con la “urbanización” y la “industrialización”, por tanto, como un asunto público, pero a la vez técnico y “objetivo”, posicionando a las mediciones cuantitativas, sus definiciones y categorías, como el reflejo de la realidad, y comprendiendo al problema como el resultado de procedimientos burocráticos que permiten fijarlo numéricamente para su abordaje. En este marco el problema comienza a enunciarse a través de la noción de “déficit habitacional,” centrada en la identificación de viviendas que no son habitables y deben reemplazarse por otras nuevas. En tanto, la tematización de la vivienda mínima y la posibilidad de definir técnicamente los mínimos habitables emerge con fuerza marcando toda la futura política habitacional del siglo XX.

Con el surgimiento del MINVU, en 1965, se consolida el índice del déficit como el número público central del problema habitacional, al ser apropiado por el discurso político nacional, que lo presenta como reflejo de la criticidad de la carencia de vivienda, en un contexto internacional marcado por la Alianza para el Progreso y su intento de frenar los procesos revolucionarios a través de reformas en la estructura gubernamental de los países que permitieran una redistribución y mejora de las condiciones de vida. En este marco, era central el mejoramiento de las estadísticas básicas en el marco de las cuales la vivienda aparece como una cuestión central. El déficit sigue centrándose en la identificación de viviendas que no eran habitables según los estándares de la época, no obstante, se enfatiza su interpretación como sinónimo de necesidades habitacionales y nuevas viviendas a construir, asignándole el rol de orientador de la industria, meta constructiva e instrumento de control de la gestión de la política habitacional. Como parte de la consolidación de la tecnificación del problema, surgen una serie de perspectivas teórico políticas que

logran contribuir a la configuración de una nueva dimensión: la explicativa, presentándose como un componente más que pone a la vivienda dentro de las primeras prioridades nacionales, así como la consolidación de un campo de conocimiento de expertos. No obstante, estas teorías validan el número público al interior de este campo, sin propulsar transformaciones que permitieran reflejar los elementos explicativos, o criticar el déficit habitacional como instrumento exclusivo para describir los problemas. Algo similar ocurre con la entrega de “soluciones habitacionales” y soluciones parciales o flexibilizadas, que se entregaron tanto en el Gobierno demócratacristiano de Frei como en el de la Unidad Popular liderado por Allende. Estas formas de responder a la presión popular se caracterizaron por sacar el foco de la vivienda terminada y basarse en la entrega de la propiedad del suelo sin una edificación de por medio. No obstante, este cambio en el “estándar” no impacta la medición del déficit habitacional, ni en este ni en los siguientes periodos, a pesar de que al momento en que se concretiza la “solución” es restada del déficit habitacional, a pesar de que, en la siguiente medición del déficit, la “solución” vuelva a aparecer con carácter problemático. Esta aparente incoherencia que se evidencia en la conversión del déficit en un instrumento de gestión marca, de alguna manera, la política pública futura a partir de programas que trabajan “uno sobre otro”, ya sea para ajustar la calidad de una vivienda cuya antesala fue solo un sitio en propiedad o una vivienda de mala calidad o espacios insuficientes, para completar las calles y veredas del entorno y, luego, para consolidar el barrio o abordar su deterioro. Estos tres momentos presentados hasta acá muestran los antecedentes, el surgimiento y consolidación del déficit habitacional como número público y su interpretación como meta constructiva y herramienta de control del avance de la gestión pública. La composición del número se caracteriza por identificar, a partir de indicadores de tipo de vivienda y materialidad, las viviendas que no son habitables según los estándares de cada momento y que necesitan ser reemplazadas por otras nuevas. En este sentido, el déficit surge como un indicador de reposición del parque habitacional y la discusión en torno al problema que busca “representar” no logra permear su configuración.



El cuarto momento identificado se enmarca en la implementación forzosa de la nueva fase neoliberal del capitalismo en la dictadura cívico militar de Augusto Pinochet. Se caracteriza por la pérdida de relevancia del déficit habitacional y su reinterpretación como demanda, desde una visión economicista liberal del problema que entiende la falta de vivienda como un desequilibrio entre oferta y demanda, que daría cuenta de los bajos ingresos de la población y los altos estándares de la vivienda estatal que se traducirían en su alto costo, volviéndola inaccesible para la mayor parte de la población. Desde esta interpretación del problema, su solución pasaría por el desenvolvimiento “natural” de la economía, y por la construcción de viviendas con un estándar mínimo, que reduciría su costo. La vivienda social, entonces, queda definida por su bajo precio y la acción estatal se circunscribe a la asignación de subsidios que complementan el ahorro y el crédito privados. Se enuncia entonces como un bien de consumo que se obtiene en propiedad, adquiriendo un sentido que, en el marco del debilitamiento de los sistemas de protección social, la asocian a un tipo de ahorro, a una herencia para los hijos, al esfuerzo familiar y la preponderancia de la vida privada por sobre las instancias de encuentro colectivo y discusión política.

En este marco, la pérdida de relevancia del déficit habitacional se relaciona con la configuración de un nuevo problema que articula el “abordaje social” desde el Estado: el de la pobreza, lo que deviene en una mayor fuerza de las herramientas estandarizadas de medición para la focalización de los beneficios estatales. Si bien este giro disminuye la fuerza del déficit habitacional como articulador de un campo gubernamental, releva los procesos de cuantificación, su sofisticación y mayores niveles de abstracción, contribuyendo al cierre del debate en torno a los problemas públicos impuesto por la fuerza de la represión. Este cierre es reforzado por el ascenso de la tecnocracia, encarnada en economistas neoliberales, que sientan las bases “científicas” de la despolitización social que acompañará las etapas venideras de la configuración del problema, justificando la toma de decisiones en círculos cerrados y afianzando la relevancia de los procedimientos estandarizados para diagnosticar los problemas y, en particular, para asignar beneficios.

Gracias a avances tecnológicos, tanto a nivel instrumental como procedimental, aplicados al esfuerzo focalizador de construir el “Mapa de la Extrema Pobreza”, cobra importancia la construcción de índices sintéticos que permiten, por una parte, la mezcla de múltiples dimensiones que justifican el acercamiento del número a “la realidad” y su complejidad, al tiempo que la simplifican en una cifra única, sin matices, perdiendo transparencia en cuanto a su composición, y capacidad de orientar la acción específica, consolidándose como pulso de la gestión, de los avances de ésta y lo que “falta por hacer” en líneas gruesas. La dimensión habitacional queda integrada en esta identificación de la población más empobrecida, permitiéndole una fase de modificación y la apertura a nuevas variables como las relativas al saneamiento y al hacinamiento que, si bien no serán parte de la cifra oficial del déficit habitacional, facilitarán su futura modificación hacia un indicador que no sólo de cuenta del parque habitacional y su adecuación material, sino que se aproxime a su adecuación funcional para quienes lo habitan. En este sentido, cobran mayor relevancia las variables relativas al problema habitacional que el déficit en si mismo y se diversifican los cálculos apareciendo la distinción entre deficiencia centrado en las viviendas a reemplazar, y el déficit asociado a una proyección que integra el crecimiento poblacional y descuenta los avances en materia de construcción. Por otro lado, la consolidación de la noción de hogar en los Censos de 1970 y 1982, introduce la posibilidad de convertir a esta unidad domestica en la unidad demandante de vivienda. Con esto, la co-residencia, entendida como la convivencia de dos o más hogares en una misma vivienda, comienza a valorarse negativamente, apareciendo la noción de allegamiento como nueva variable y asumiendo la condición de “allegado” como sinónimo de potencial demanda, cuestión que será central en la conformación del déficit habitacional en el siguiente momento.

De este modo, el cuarto momento presentado implica un giro importante para la conformación específica del déficit habitacional en la medida que se sientan las bases para que éste comience a dar cuenta no sólo del parque habitacional, sino de una relación entre éste y habitantes/usuarios, tanto por su interpretación como

demanda, como por las posibilidades operativas de integrar a los hogares en el análisis.

Finalmente, se identifica una quinta etapa de reposicionamiento y “apogeo” del déficit habitacional como un número público “estrella” que articula el campo gubernamental de la vivienda en el marco del proceso de transición a la democracia, en la década de 1990, a partir de la introducción del allegamiento como nueva variable que duplica las cifras de viviendas faltantes, generando una sensación de “crisis” que permite al Estado re definir el déficit habitacional como requerimientos de construcción de nuevas viviendas, cuestión que transparenta la interpretación que ya se hacía de éste; y justificar la profundización de la participación del sector privado en el ámbito de la vivienda social, asegurándole y subvencionándole un nuevo espacio de acumulación a las empresas de la industria. Además, el uso político del problema como un enorme desafío, brinda a los nuevos gobiernos civiles la posibilidad de establecer vínculos con los sectores populares, reposicionando a la cuestión habitacional como un asunto central para la gobernabilidad de la transición a la democracia. En este marco, la cifra del déficit habitacional se “fetichiza”, rodeado de un estilo tecnocrático de gobierno, y de un escenario internacional que promulga el enfoque facilitador de la política pública y que tomaba a Chile y su política habitacional subsidiaria como modelo para los países de la periferia.

Las transformaciones específicas del déficit habitacional se articulan en torno al allegamiento como una aproximación que busca representar la relación entre la vivienda y sus habitantes a partir del estándar de “un núcleo familiar una vivienda” cuyo abordaje es facilitado por el mejoramiento de la identificación censal de hogares, la identificación de los núcleos familiares a través de las relaciones de parentesco y los avances tecnológicos para el procesamiento de los datos, así como por el uso de la Encuesta CASEN para estos propósitos. Este cambio, más que una gran transformación, implicó la operacionalización de una serie de supuestos sobre la configuración residencial, la relación entre las viviendas, las personas, su

vinculación familiar y organización doméstica que estuvieron presentes desde que se conforma el campo gubernamental.

Hacia fines de la década de 1990, se manifiestan una serie de consecuencias negativas de la producción masiva de viviendas asociada a la política subsidiaria del momento, las que son reprocesadas en la formulación del problema gubernamental como una arista cualitativa del déficit, que aborda los requerimientos de mejoramiento y ampliación del parque de viviendas existentes. No obstante, esta nueva dimensión no logra abarcar toda la complejidad barrial, comunitaria y urbana de los resultados no deseados de la política habitacional subsidiaria, cuestión que hace perder fuerza al déficit habitacional como número guía de la política pública, dando el paso a las herramientas de georreferenciación de información y a la identificación de “territorios prioritarios” como nueva fase de focalización.

## **2. Las mediciones y la “moderna sociedad industrial”**

En el proceso histórico observado, la mirada sobre lo que cambia y lo que permanece permite advertir que la progresiva complejización que adquiere el déficit habitacional implicó la posibilidad de operacionalizar una serie de supuestos sobre la configuración residencial, la relación entre las viviendas, las personas, su vinculación familiar y organización doméstica. Podría afirmarse que los elementos básicos en torno a los cuáles se articulan dichos supuestos que estandarizan la observación cuantitativa del fenómeno residencial, dicen relación con: la co-residencia en la misma vivienda como uno de los elementos que configura las unidades domésticas, el carácter fijo y unívoco de la residencia y el alojamiento, y la familia nuclear como parámetro para la construcción de tipologías. Estos elementos facilitan la medición de situaciones que no eran parte de las estadísticas centrales del problema habitacional en momentos anteriores, no obstante, cierran la mirada a lo que Dureau (2004) sintetiza como el carácter multilocal de las prácticas residenciales, las que se evidencian particularmente en el análisis de la migración internacional, del mercado del trabajo en ciertas ramas de actividad y en

las estrategias de sobrevivencia del mundo rural, a lo que podría agregarse la particular forma que adquiere la relación familias-viviendas en el marco de la informalidad urbana y los asentamientos autoconstruidos<sup>107</sup>, cuestiones que desde los Estudios Urbanos se han comenzado a abordar a partir de nociones que tensionan la visión estática del habitar (al respecto véase Jirón, 2017; Imilan, et al 2015; Dureau, 2004).

Por otro lado, la posibilidad tecnológica de llevar a indicadores estos supuestos, sumado a la existencia de fenómenos que requerían ser visibilizados a ojos de los expertos, puede leerse como la concretización aparentemente extemporánea de estándares asociados al desarrollismo, el cual, como señalan Gutiérrez y Osorio (2008), promovía la nuclearización como resultado y a la vez necesidad de la industrialización y el proceso de urbanización. Al respecto Parsons (en Gutiérrez & Osorio, 2008), de gran influencia en la Teoría de la Modernización, señalaba que la modernización de la sociedad requería de la disolución de las vinculaciones familiares extensas y la reducción de un grupo doméstico a una pareja central o núcleo con uno sólo de sus miembros activos económicamente e inserto en el mundo productivo que ocurriría afuera del espacio doméstico, y otro (la mujer) dedicada a las labores reproductivas (como si estas no fueran un eje central de la economía). Esta promoción de la familia nuclear evidenciada en los sistemas de protección social (Gutiérrez & Osorio, 2008; Valdés, 2004) y la política social y habitacional, queda instalada en la programación social posterior, logrando concretizarse en las mediciones estandarizadas con foco en los diagnósticos en el momento en que sus “números públicos”, sus indicadores estrella, cobran una mayor relevancia en la conformación de “sectores económicos”, por tanto, en la

---

<sup>107</sup> Además de la evidencia en la literatura, esta afirmación se sustenta en la experiencia profesional de la autora de esta tesis, en particular en el desarrollo de metodologías y aplicación de éstas en catastros y encuestas en asentamientos “informales” en Chile y Paraguay, la investigación cuantitativa y cualitativa con allegados y el intento de registro de las prácticas cotidianas de movilidad residencial de Niños, Niñas y Adolescentes de la ciudad de Valparaíso, Chile, con alto riesgo de vulneración de derechos según el sistema educativo chileno. En estos contextos se evidencia una gran complejidad residencial, donde la informalidad en la tenencia del suelo, la precariedad habitacional, la vulnerabilidad frente a las inclemencias climáticas, las características de los lazos vecinales, filiales y conyugales, sumadas a la vulnerabilidad socioeconómica, configuran sistemas residenciales que tensionan el vínculo fijo y estrecho entre sitio-vivienda-hogar-personas.

mercantilización casi absoluta de bienes y servicios considerados como básicos, cuestión que ocurre en la fase neoliberal del capitalismo.

De este modo, como sucede también con otros fenómenos cuya medición gubernamental forma parte de los relatos sobre los niveles de “desarrollo”, la caracterización de la cuestión residencial avanza a lograr una precisión que contiene el imaginario del proyecto sociopolítico de una “moderna sociedad industrial”, en el marco de la cuál las “unidades domésticas” satisfacen sus necesidades a través del consumo de mercancías que ofertan empresas, por tanto, a mayor número de unidades de consumo, mayor demanda. Los desbordes a estas representaciones, frecuentes en las estrategias de sobrevivencias del capitalismo periférico, deben ser contenidos en el marco de algunas de las variaciones de los conceptos matrices de la medición.

### **3. Sobre el enfoque teórico**

La reflexión teórica realizada en esta investigación y su constitución como un ángulo de observación del tema planteado, invita a abrir la mirada desde la conformación del problema habitacional a través de las prácticas de conocimiento estatal, al problema más general de la configuración política de la ciudad y la vivienda y sus posibilidades de cambio en el capitalismo contemporáneo, cuestionando la naturalización de las necesidades residenciales y sus satisfactores más habituales, y destacando el rol que tiene el Estado en esta naturalización y la vinculación de sus acciones con procesos socioeconómicos más generales. En este sentido, el enfoque teórico construido para esta investigación desde marcos conceptuales propios de las Ciencias Sociales puede constituir un aporte para la teoría urbana y el campo de Estudios Urbanos. Así mismo, la perspectiva teórica y metodológica desarrollada, busca problematizar al Estado y sus formas de acción, situando el análisis de la gubernamentalidad, a contrapelo de lo planteado por el mismo Foucault y por las visiones dominantes de las perspectivas que lo utilizan, en un marco estructural que permite comprender las continuidades y cambios de la acción estatal sobre la población y su contexto material básico, como las viviendas. Este

marco estructural es el capitalismo entendido como un orden sociopolítico y económico interno y global, el cual circunscribe al Estado restándole, en gran medida, la pretendida autonomía que tendría según las visiones tradicionales (liberales), transformándolo en una pieza central de la economía-política capitalista y su desenvolvimiento, lo que nuevamente cuestiona la tradicional distinción entre “Estado” y “mercado” establecida, y exitosamente difundida, por el liberalismo.

El engranaje conceptual propuesto toma la interpretación del capitalismo y de la economía en general que se desprende de la Perspectiva del Sistema-Mundo, entendiéndolo como un nivel de la vida económica de carácter global y con una tendencia expansiva ilimitada que, por lo tanto, tiende a desplazar a la economía de mercado y la vida material, monopolizando los diferentes ámbitos económicos. A esta perspectiva se le adiciona la mirada Decolonial que integra “al nivel económico” la existencia de una red global de poder que le es constitutiva, en conjunto con un entretejido cultural y representacional que permite justificar las jerarquías entre países, ciudades, lugares y grupos, clases y razas. En este marco, el Estado, tomando los planteamientos de Gramsci, es conceptualizado como un “actor” por cuanto lleva adelante prácticas para facilitar procesos de acumulación a partir de estrategias legales, punitivas, políticas públicas y, particularmente, a través de la generación de marcos explicativos que justifiquen el orden social, permitiendo establecer la hegemonía de las clases dominantes. No obstante, carece de autonomía ya que está subsumido en el marco más amplio del orden social y el liderazgo político que establecen y ejercen las clases dominantes, por lo que su gestión está estructuralmente delimitada y orientada por los procesos de acumulación. Además, en el marco de las relaciones de dominación del sistema-mundo capitalista, el Estado, particularmente en la periferia, se encuentra en una situación de estructural desventaja frente a los capitalistas, por lo que tiene amplias dificultades para salirse de los márgenes estructurales de la hegemonía y de los imperativos económicos del sistema-mundo.

Es en este marco estructural es donde se produce la configuración de los espacios urbanos y las políticas urbanas y habitacionales. Tal como señala Lefebvre, el

capitalismo, esgrime un modo de producción que es eminentemente estatal, tanto por la generación por parte del Estado de garantías para su avance y sus transformaciones, como por “disponer” de un elemento esencial para que esto ocurra: la configuración espacial. En este sentido es que Lefebvre habla de un modo de producción estatal, pues el espacio es un factor productivo fundamental para la producción capitalista y es organizado por el Estado, ya sea por acción directa, legislación, planificación, incluso por omisión. Al mismo tiempo, es concebido como un producto, una mercancía que se transa y cuya valorización, la mayor parte de las veces, se debe a la acción estatal. Así, el espacio producto y productor, es una pieza clave del capitalismo contemporáneo, así como el Estado es uno de sus actores fundamentales.

En este contexto, la vivienda aparece como un elemento central tanto por la creciente relevancia de su dimensión mercantilizada, cada vez con mayores interconexiones con toda la economía financiarizada, como por su dimensión de dispositivo ordenador socioespacial, contendor de conflictos a través de la promesa de la propiedad privada y la vida doméstica, y por ofrecer garantías para la reproducción de la vida, de allí la importancia de observar las políticas sociales y la concepción de problemas que contienen con foco en lo habitacional en clave “foucaultiana” y su analítica de la gubernamentalidad, que permite observar el ejercicio del poder contemporáneo centrado en la prácticas que buscan conducir e inducir conductas, no en lo punitivo sino en la gestión de la población, en su producción a partir de determinadas tecnologías de gobierno, entre las que pueden distinguirse, analíticamente, las políticas y los saberes sobre las que sostienen.

La observación histórica del proceso de configuración del problema habitacional desde el enfoque teórico construido permite desdibujar la predominante distinción entre Estado y mercado, o la contraposición entre la satisfacción de necesidades a través de la política pública o a través de la iniciativa de empresas privadas, imbricando a los agentes que convergen en la vida económica y estatal que tienen una participación preponderante en la producción del espacio urbano. Asimismo, permite relevar la dimensión epistémica del Estado como una cuestión central para



legitimar la imbricación de actores, contribuir a delinear sus acciones, motivar la creación de instituciones específicas, y transformar los cursos de acción, en el marco del cual es gravitante el sistema público de medición estadística como eje de la definición de los problemas gubernamentales al organizar “la realidad” en una versión codificada que permite nombrar públicamente cuestiones que servirán de referencia para el debate público, justificando la forma que adquiere la política pública.

#### **4. Sobre los números públicos**

Por otro lado, el análisis de la génesis y trayectoria del déficit habitacional orienta una reflexión sobre los números públicos en general que, complementa lo presentado en el tercer capítulo de este trabajo a partir de los planteamientos de Daniel (2013) & Desrosières (2004).

La complejización de los elementos que componen el cálculo del déficit habitacional incrementó progresivamente los supuestos asociados, en un esfuerzo por integrar la mayor cantidad de dimensiones y subdimensiones relativas a las viviendas, sus habitantes, la configuración doméstica que éstos adquieren y el potencial de independencia económica de los núcleos familiares, llegando a niveles de abstracción que cierran el diagnóstico posible a través del número a las posibilidades que ofrecen las herramientas de recolección de información, así como a las herramientas programáticas pre existentes. La diversificación de los cálculos dentro de los márgenes de los instrumentos y de la política pública delineada, y la posibilidad de desagregar el número y relacionarlo de manera abstracta con “experiencias” problemáticas específicas como el allegamiento, el hacinamiento, los núcleos con potencial de independencia, entre otros; le entrega fuerza al número público en los dominios tecnocráticos y en la discusión especializada, en la medida que permite abrir la discusión interna para el rediseño de programas de acción, para los ajustes en las formas de adjudicación del beneficio, otorgando una sensación abarcativa con el uso intensivo de los datos.

No obstante, es la posibilidad de sintetizar toda la complejidad en un único número la que le entrega su fuerza política y lo consolida como un “fetiché” de la gestión gubernamental. Esto es posible porque los índices sintéticos permiten el panorama general a través de un valor único, dan cuenta de un concepto que se sabe complejo y que integra múltiples dimensiones, pero en una rápida enunciación, en la cual dejan de ser transparentes sus variables, los umbrales que implicó su configuración y la discusión en torno a esos umbrales. En este sentido, la síntesis estadística permite decir mucho con un solo número, amparado en un complejo proceso “científico” previo que queda implícito y aparece como indiscutible, por lo tanto, como una verdad y el reflejo de una realidad. Esta rápida enunciación es funcional al discurso político, en el que se pierde de vista el detalle de los problemas, su conformación, para concentrarse en lo general y, particularmente, en “su solución”. De este modo, la síntesis, integrada al discurso político, disminuye su potencia diagnóstica, permitiendo que el número trasmute en una meta y, por tanto, en una evaluación, lo cual implica asignarle un rol funcional a la política sectorial, con un trasfondo técnico enunciado como complejo y abarcativo, pero que al enunciarse pierde la transparencia de su conformación y la posibilidad de cuestionarlo.

El déficit habitacional en tanto número público, permite la descontextualización histórica de la construcción del problema, permitiendo sustraer su configuración de la discusión colectiva, al tiempo que otorga una referencia estable para que todos se refieran a él. En este sentido es que las estadísticas, y en particular los números públicos proveen categorías que facilitan la estabilización de la discusión (Daniel, 2013), permitiendo obviar la dimensión estructural de los problemas, su conexión con el modo de acumulación y la distribución material de bienes y servicios esenciales para la vida, por lo tanto, se erigen como piezas claves de la gubernamentalidad y del modo en que el estado representa sus “dominios”.

## **5. Desde el presente**

La pregunta por el modo en que se configuran los problemas públicos y el rol que le compete a los números en ese proceso, cobra una relevancia particular al

enunciarse desde un presente caracterizado por una doble crisis: la del modo de acumulación capitalista y la del discurso tecnocrático. Ambos elementos, evidenciados en el Estallido social chileno, tensionan las categorías de observación con las que se ha intentado “conocer” y enunciar los problemas públicos en el marco del ejercicio de un poder estatal imbricado, ahora de manera prístina, con el poder económico, con lo que pierden fuerza explicativa y, particularmente, su capacidad representacional de un tipo de sociedad que no logra capturar fenómenos propios de la condición periférica del capitalismo chileno.

El Estallido y la pandemia a causa del COVID-19 no sólo mostraron la insuficiencia del modo mercantilizado en que se satisfacen las necesidades básicas y la inadecuación de las políticas públicas para “compensarlo”, sino que también la distancia que tiene el conocimiento al que se apela para justificar las políticas, de las formas concretas en que estos son experimentados por las personas. La demanda entonces, no sólo tiene que ver con mejores condiciones para vivir, habitar, crecer, educarse y envejecer, sino que con un mayor control de los ciudadanos sobre las decisiones que los afectan, lo que implica una profundización de la democracia y una mayor participación en la construcción de lo público. Ello significa necesariamente un replanteamiento de los formas de conocimiento estatal y la manera en que se delinear los problemas, para lo cuál es fundamental no sólo la disputa política del Estado, sino que la disputa epistemológica de los espacios donde se producen las estadísticas como herramienta central de conocimiento.

Para la academia y el ámbito universitario, espacio donde se sitúa esta investigación, este desafío implica tensionar las estadísticas a partir de su propio uso, sacándole mayor provecho a partir de miradas críticas, reformulando indicadores e índices y aprovechando los espacios existentes para la reformulación de las herramientas básicas de recolección de información, como lo es el Censo de Población y Vivienda, la Encuesta CASEN, la Encuesta del Empleo, entre otras herramientas fundamentales para el Sistema Estadístico Nacional. Asimismo, es posible tensionar las instituciones que amparan estas herramientas para su apertura a Consejos Ciudadanos que permitan construir las categorías desde las mismas

experiencias que las tensionan, evidenciando los vacíos y sesgos (se pueden mencionar como ejemplo, las formas de empleo que están en el límite entre la formalidad e informalidad como los trabajadores por aplicaciones digitales<sup>108</sup>; la nueva forma de concebir la “disponibilidad doméstica de agua” a partir de la sequía que afecta al país y que tiene a territorios completos con “llave dentro de las viviendas”<sup>109</sup>, pero sin agua corriendo por ellas; las configuraciones residenciales que implican una co-residencia que va más allá de “lo funcional” donde la vivienda-habitación se desdibuja en el espacio de trabajo, entre otras).

De este modo, tensionar los números públicos implica comprenderlos críticamente e involucrarse en el modo en que se configuran. En este sentido, el análisis no puede sustentarse en el mero rechazo a las estadísticas oficiales o en la instalada distinción e inscripción de los investigadores en lo exclusivamente “cuantitativo” o “cualitativo”, se requiere entender la estadística estatal para buscar incidir en las disputas técnicas que se dan al interior del Estado en el marco de su producción y, por otra parte, buscar integrar otras formas de conocimiento a las estadísticas que, indudablemente, requiere el Estado.

---

<sup>108</sup> Denominados como “Trabajadores móviles digitales” en una reciente investigación co-financiada por el centro FONDAP, COES y el Núcleo Movilidades y territorios MOVYT (Jirón, Ulriksen, Margarit, Imilan, 2021).

<sup>109</sup> Tanto la pregunta censal respecto al sistema de distribución del agua como la de la encuesta CASEN apunta a distinguir situaciones en las que el agua llega a la vivienda a través de cañería dentro de la vivienda, o fuera de ésta pero en el sitio u otros métodos, con poco espacio a la identificación de situaciones en las que existe la instalación de los sistemas de distribución, pero sin agua debido a la sequía, por ejemplo.

## Referencias Bibliográficas

- Abufhele, V. (2019). *La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile*. Santiago: *Revista EURE*, 45(135), 49-69.
- Aguirre, B. & Rabí, S (2001). Trayectoria Institucional de la CORVI. En Raposo, A. (comp.), *Espacio Urbano e Ideología. El paradigma de la Corporación de Vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976*, p.p.151-200. Santiago: Universidad Central, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Centro de Estudios de la Vivienda.
- Alianza para el Progreso (s.f). *Alianza para el Progreso. Documentos Básicos*. Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>
- Aliste, E., & Musset, A. (2014). Pensar los territorios del desarrollo: sustentabilidad y acción pública en nombre de una ciudad imaginaria. Concepción (Chile), 1950-2010. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 40(120), 55-77. Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/395>
- Almandoz, A. (2007) Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960. *Iberoamericana*, VII(27), 59-78.
- Almandoz, A. (2008). *Entre libros de historia urbana. Para una historiografía de la ciudad y el urbanismo en América Latina*. Caracas: Editorial Equinoccio Universidad Simón Bolívar Dirección de Cultura.
- Álvarez, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En Álvarez, S. (Comp.), *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (pp.239-274). Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>.
- Anderson, B. (1993) Comunidades imaginadas. México, D.F: Fondo de cultura económica.
- Arcieneagas, B. (1972). El problema de la vivienda. IV Ponencia formas y relaciones de producción de viviendas. Trabajo presentado en la *VIEXPO Exposición*

- internacional de la vivienda*, Chile. En J. Sitting (comp.), *La Evolución del Concepto de Calidad*. Santiago: Subdepartamento de diseño de documentos técnicos, CORVI.
- Arellano, J. (1976). Elementos para una política de vivienda social. *Estudios CIEPLAN* N°5. Santiago: CIEPLAN.
- Arellano, J. (1983). Políticas de vivienda 1975 – 1981: financiamiento y subsidios. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 10(28). Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/943/56>
- Arriagada, C. (2003). *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional*. CEPAL Serie Población y Desarrollo N° 45. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, C. (2013). Segregación socioespacial y reconfiguración urbana: revisión del concepto, tendencias y propuesta política. En López, E., Arriagada, C., Jirón, P., Eliash, H. (Eds.), *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 79-87). Santiago: Editorial Universitaria.
- Arriagada, C., Icaza, A. M., & Rodríguez, A. (1999). *Allegamiento, pobreza y políticas públicas*. Un estudio de domicilios complejos del Gran Santiago. *Revista Temas Sociales*, 25, 1-10.
- Auclair, C. (2002). Indicadores Urbanos, impactos en la Conferencia de Estambul+ 5 y sus direcciones futuras. *Revista INVI*, 17(45), 83-91.
- Azocar, G (2016). La construcción semántica de problemas sociales en la política pública. El caso de la política de vivienda en Chile. *Revista MAD-Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 35,15-37.
- Bachelard, G. (2000). *La Poética del Espacio*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ballent, A. (2004) “Learning from Lima. PREVI, Perú: habitar popular, vivienda masiva y debate arquitectónico, 1945-1970”. *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio*. Vol. 6 ‘Tercer Mundo’, pp. 86-95.

- Ballent, A., & Liernur, J. F. (2014). *La Casa y la Multitud: Vivienda. Política y Cultura en la Argentina Moderna*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1994). *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Bedrack, M. (1986). El urbanismo en Chile 1928/1973. *CA Revista oficial del colegio de arquitectos de Chile*, N°46, 31-32.
- Bernasconi O. (2015). ¿Qué nos hace ser individuos? Por un enfoque post-humano, pragmático y relacional. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, N°15(2), 205-229.
- Borja, J. (2015). La Vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. En Rodríguez, A., Rodríguez, P. & Sugranyes, A. (Eds), *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, (pp. 245-263). Santiago: Ediciones Sur.
- Bourdieu, P. (2010). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Braudel, F. (1984a). *Civilización material, economía y capitalismo, Siglos XV-XVIII, Tomo I, Las estructuras de lo cotidiano: Lo posible y lo imposible*. Madrid: Alianza.
- Braudel, F, (1984b). *Civilización Material, Economía y Capitalismo, Siglos XV-XVIII, Tomo III, El Tiempo en el Mundo*, Madrid, Alianza.
- Braudel, F, (1994). *La Dinámica del Capitalismo*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Brosy, A. (2011). Francis Violich and the rise and fall of urban developmental planning in Chile, 1956-1969. *HIB: Revista de historia iberoamericana*, 4(2), 10-39.
- Bustos Peñafiel, M. (2016). Áreas de interés para la gestión pública: aproximaciones para el diseño de una metodología de focalización territorial. *Revista INVI*, 31(87), 203-235. Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62693/66631>

- Cáceres, G. (2006). Modernización autoritaria y renovación del espacio urbano: Santiago de Chile, 1927-1931. En De Mattos, C., Figueroa, O., Bannen, P., & Campos, D. (Eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970/2000*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cámara Chilena de Construcción (1991). *Cuarenta años de progreso*. Santiago.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, N°152, 54-67.
- Cannobio, A. (1901). *Refranes Chilenos. Anexo a los Anales de la Universidad de Chile*. Santiago: Imprenta Litografía I Encuadernación Barcelona.
- Alianza para el Progreso (1961). Carta de Punta del Este. En Alianza para el Progreso (ed.), *Alianza para el Progreso. Documentos Básicos* (pp.14-33). Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.*: Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1999). *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*. Santiago: PNUD.
- (2006). Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile. En C. de Mattos, O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos (Eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000* (pp. 299-340). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Castillo, M. & Hidalgo, R. (2007). Introducción: Cien años de política habitacional en Chile. En Castillo, M. & Hidalgo, R. (Eds), *1906/2006 Cien años de vivienda en Chile* (pp. 18-23). Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello-Instituto de Geografía Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- Castro, E. (2005). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.



- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre editores.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- CELADE (1972). *Chile, XI Censo de Población. Recopilación de Cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*.
- (1996). *Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: Una metodología*. Santiago: Área de Población y Desarrollo del CELADE.
- CEPAL (1969). *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- (1978). *La experiencia latinoamericana en los censos de la población de 1970 orientaciones para los censos de 1980*. Cuadernos de la CEPAL N° 37. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27842>
- , (1992). *La Investigación de la familia en los censos y encuestas de hogares de América latina*. Santiago, LC/R1196.
- Chaparro, M. (1994). *La propiedad de la Vivienda y los sectores populares, Santiago de Chile 1900-1943*. Santiago: Documento de Trabajo n°6, Serie Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica.
- Cofré, B. (2012). La ciudad socialista: visión y práctica urbana del Partido Comunista de Chile, 1967-1973. *Izquierdas*, (13), 47-62. Recuperado de <http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2012/07/La-ciudad-socialista.pdf>
- (2013). Los empresarios de la construcción. Proyecto histórico e ideas políticas. Santiago de Chile, 1951-1973. En: *Chile y América en su Historia Económica*. Universidad de Valparaíso.
- (2016). La vivienda en Chile: un estudio sobre los empresarios y sectores medios para una nueva perspectiva de análisis. *Rev. Electrónica Cent. Interdiscip. Estud. Cid. Campinas (SP)* (8), 3 [14], 30-48. Recuperado de

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8643363/pdf>

- Coleman, J. (1988). Análisis Sociológico y Política Social. En Bottomore, T. & Nisbet, R.(comp). *Historia del Análisis Sociológico*, pp. 668-797. Buenos Aires: Amorrortu Editores
- Cortés, A. (2015). La antropología en la sociedad post industrial y globalizada. Conferencia dictada en el marco del *Seminario Internacional 2015: Las Ciencias Sociales hoy: disciplinas y perspectivas transversales*, del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Santiago.
- CORVI (1960). *Chile 1960*. Santiago: Corporación de la Vivienda.
- CORVI (1963). Plan habitacional Chile DFL N° 2, de 31 de Julio 1959. Santiago: CORVI
- Cremschi, V. (2018). La vivienda estatal y su contribución al fomento de la familia nuclear. El caso de Mendoza durante la primera mitad del siglo XX. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, N°14, 53-80.
- Daher, A. (2015). La producción superestatal del espacio y las crisis de la final realización inmobiliaria global. En de Mattos, C., & Link, F. (eds.) *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, pp.79-106. Santiago: RIL Editores-Instituto de Estudio Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Daniel, C. (2013). *Números públicos: Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2015). La cuantificación de la realidad como objeto sociológico. Aportes y enfoques recientes. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- De Mattos, C. (2015) Lefebvre, producción del espacio, revolución urbana y urbanización planetaria. En de Mattos, C. & Link, F. *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad* (pp. 37-56). Santiago de Chile: RIL editores,

- (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías, Porto Alegre*, 18(42), p. 24-52. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>.
- De Ramón, A. (2006). La Población Informal. Poblamiento de la Periferia de Santiago de Chile, 1920-1970. En C. de Mattos, O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos (Eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000* (pp. 279-298). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Desrosières, A. (2004). *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*. Barcelona: Melusina.
- Dirección de Estadísticas y Censos de Chile (s.f). *II Censo de Vivienda. 29 de Noviembre de 1960*. Santiago.
- (1960). *Libro de consulta del empadronador*. XIII Censo General de Población II de Vivienda IV agropecuario. Santiago.
- (1963). *Censo de Población y Vivienda 1960. Resumen País*. Santiago.
- Dirección General de Estadísticas de Chile (1931). *Resultados del X Censo de la Población efectuado el 27 de noviembre de 1930*. Santiago.
- Ducci, M. (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En Castillo, M. e Hidalgo, R. (Eds), *1906/2006 Cien Años de Vivienda en Chile* (pp. 107-123). Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello-Instituto de Geografía Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- Dureau, F. (2004). Sistemas residenciales: conceptos y aplicaciones. *Territorios*, (11), 41-70. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/357/35701103.pdf>
- Engels, F. (1946). *La cuestión de la vivienda*. Buenos Aires: Editorial Lautaro.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones Sur.

- (2006). Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago 1957-1987. En C. de Mattos, O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos (Eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000* (pp.375-400). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Esquivel, M. T., & Flores, R. (2004). La familia desde la perspectiva sociodemográfica. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, 7(1), 33-49. Recuperado de <https://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin/2004-1/Art30104.pdf>
- Estefane, A. (2004). Un alto en el camino para saber cuántos somos: Los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX. *Historia (Santiago)*, 37(1), 33-59.
- Estéves, P. (2015). Censo y etnicidad en España. Historia de una ausencia. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, 2 (131), 1-28. doi: <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.13058>
- Equipo de Estudios Poblacionales CIDU (2006). Reivindicación urbana y lucha política: Los campamentos de pobladores en Santiago de Chile. En de Mattos, C., Figueroa, O., Bannen, P. & Campos, D. (eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000*, (pp. 341-374). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Farías, A. (2019). *Políticas Sociales en Chile. Trayectorias de inequidades y desigualdades en la distribución de bienes y servicios*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Fernández, R. (2001). Las Ciencias del Ambiente Construido y los Estudios del Hábitat y Vivienda. Un Nuevo Marco para Fortalecer la Construcción Transdisciplinaria. *Boletín del Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile*, 43(16), 39-47.
- Forray, R (2007). Participación. Compartir los poderes de decisión y acción sobre la ciudad. En Castillo, M. & Hidalgo, R. (Eds.) *1906/2016 Cien Años de Vivienda*

- en Chile* (pp. 129-149). Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello-Instituto de Geografía Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- Foucault, M. (1983). *El Sujeto y el Poder*. Edición electrónica de la biblioteca de filosofía de la Universidad Arsis. Santiago de Chile. Recuperado de <https://graceguevara.files.wordpress.com/2013/07/el-sujeto-y-el-poder.pdf>
- (1992a). *Nietzsche, la genealogía, la historia*. En *Microfísica del Poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- (1992b). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- (1996). *Vigilar y Castigar*. México D.F: Siglo XXI editores.
- (2006a). Clase del 1° de febrero de 1978. En *Seguridad Territorio y Población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006b). Clase del 8 de febrero de 1978. En *Seguridad Territorio y Población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006c). Clase del 25 de enero de 1978. En *Seguridad Territorio y Población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006d). Clase del 11 de enero de 1978. En *Seguridad Territorio y Población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2006e). Clase del 15 de marzo de 1978. En *Seguridad Territorio y Población: Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2015). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gago, V. (2019). La estrategia de la fuga. Una problematización de la figura de la trata. En Cordero, B., Mezzadra, S. & Varela, A. (coords.), *América Latina en*

- movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos* (pp. 309-328). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Gámez, V. (1999). Algunos antecedentes para el estudio de la doctrina habitacional de la CORVI. *Boletín INVI* 14, 38, 27-58.
- Garcés, M. (2004). Las tomas en la formación de Santiago. En Garcés, M. Délano, P., González, V. (eds) *El mundo de las poblaciones*. Santiago: LOM ediciones.
- Garretón, M.A, (2014). *Las Ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones políticas y movimiento social*. Santiago: LOM ediciones.
- (2016). La ruptura entre política y sociedad. En Garretón, M. A. (coord.) *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XX*. Santiago: LOM ediciones.
- Garretón, M. A., Cavarozzi, M., Cleaves, P., Gereffi, G. y Hartlyn, J. (2004). *América Latina en el siglo 21. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago: LOM ediciones.
- Gertosio, R (2016). *Ciudad Utópica Villa Frei*. Santiago: Sa Cabana editorial.
- Ghío, G. (2014). Finalmente ¿qué pasó con el Censo?. *Análisis del Año 2013*, 95-124. Santiago: Departamento de Sociología Universidad de Chile.
- Ghío, G. (2019). *Del Imperialismo a la hegemonía. Cambios y continuidades en la dominación capitalista*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Sociales. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Giannini, H. (1987). *La reflexión cotidiana. Hacia una arqueología de la experiencia*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Gilbert, A. (2001). *La Vivienda en América Latina*. Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES y Comunidad Europea. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/document/La-vivienda-en-América-Latina.pdf>

- Gilbert, A. (2009). Poder, ideología y el consenso de Washington: desarrollo y expansión de la política chilena de vivienda. *Revista INVI*, 18(47), 133-156. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/397/368>
- Gonçalves, Imilan, Lekerman, Fernandes, Olejarkczyk & Mesa (2016). Déficit habitacional como instrumento de Política de vivienda en Argentina, Brasil y Chile: medición y construcción de un problema. *Trabajo presentado en Congreso Internacional Contested Cities* artículo n°2-528, Madrid.
- Gramsci, A. (1971). *La Política y el Estado Moderno*, Barcelona: Península.
- (1986). *Cuadernos de la Cárcel*. Edición Crítica del Instituto Gramsci Vol. 4. México: Ediciones Era.
- Grebler, L. (1963). El papel de las instituciones financieras en la canalización de recursos hacia el sector de la vivienda. En Harris,W. & Gillers,J. (eds.), *La formación de capitales para la vivienda en América Latina*, pp. 56-68. Washington: Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales.
- Grüner, E. (1995). Foucault: Una Política de la Interpretación. En *Foucault, Nietzsche, Freud, Marx*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Gutiérrez, E., & Osorio, P. (2008). Modernización y transformaciones de las familias como procesos del condicionamiento social de dos generaciones. *Última década*, 16(29), 103-135.
- Gurovich, A. (1987). Editorial. *Revista INVI*, 2(3), 3-15. Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/61904/66029>
- (1996). La venida de Karl Brunner en gloria y majestad. La influencia de sus lecciones en la profesionalización del urbanismo en Chile. *Revista de Arquitectura*, 8, 8-13.
- Habermas, J. (1986). *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.
- (1990). *Conocimiento e Interés*. Buenos Aires: Taurus.
- Hábitat Chile, C. (2016). Los asentamientos humanos en Chile: actualización del Plan de Acción Nacional. *Revista INVI*, 17(45). Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/61987/65628>

- Haramoto, E. (1983). Políticas de vivienda social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas. En Mac Donald, J. (ed.). *Vivienda social reflexiones y experiencias* (pp.75-151). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Harris, W. & Gilles, J. (1963). Formación de capital para vivienda en economías en rápido proceso de expansión: algunos aspectos importantes. En Harris & Gillers (eds.), *La formación de capitales para la vivienda en América Latina*, pp. 5-16. Washington: Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales.
- Harvey, D. (2008), *El derecho a la ciudad*. Recuperado de <http://www.cceimfundacionucm.org/content/download/409/2586/file/EI%20der echo%20a%20la%20ciudad.Harvey.pdf>"
- (2011). *Breve historia el Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- (2014). *Ciudades Rebeldes*. Del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana. Buenos Aires: Akal.
- Hidaka, L. (2013). *De la idea a la tinta: Una aproximación a los discursos públicos sobre las políticas habitacionales en Chile (1964-1990)*. Tesis para optar al grado de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda Social y Espacio Urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista Eure*, Vol. XXVIII (83), pp. 83-106.
- (2007). Cien Años de Política de Vivienda Social, Cien Años de Expulsión de los Pobres a la Periferia. En Castillo, M. e Hidalgo, R (Eds). *1906/2006 Cien Años de Vivienda en Chile* (pp.51-63). Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello-Instituto de Geografía Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- (2019). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: RIL editores-Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.



- Hobsbawm, E. (1997) *La Era de la Revolución, 1789-1848*. Buenos Aires: Crítica.
- Horst, B. (2008). *Déficit Habitacional: Revisión Metodológica y Evolución en el Tiempo*. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico, (194).
- Imilan, W., Jirón, P. & Iturra, L. (2015), Más Allá del Barrio: Habitar Santiago en la Movilidad Cotidiana. *Revista Antropologías del Sur*, 3, 97-103.
- MINVU, INE & Pontificia Universidad Católica de Chile (1975). *Plan nacional de vivienda y urbanismo. Líneas generales de una política de vivienda y plan general para 1976*. Santiago: MINVU.
- INE (s.f). *Censos `70 XIV Censo de Población y III de Vivienda. Viviendas, Hogares y Familias Total País*. Santiago.
- (1978). *Informe y análisis de resultados (1er Censo de Prueba de Población y Vivienda)*. Seminario Popstan. Santiago.
- (1986). *Vivienda, hogar y familia, total del país*. XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, abril 1982. Santiago: Imprenta Instituto Nacional de Estadísticas.
- (2009). *Retratos de nuestra identidad: Los censos de población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. Santiago: INE
- (2016). *Jefatura de hogar: usos del concepto, historia, críticas y expresión en los indicadores*. Recuperado de [https://historico-amu.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/jefatura\\_hogar.pdf](https://historico-amu.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/jefatura_hogar.pdf).
- Iturra, L. & Morales, C. (2017). Lo que se debe, lo que se quiere y lo que se puede: diseño de vivienda social en Chile. En Imilan, W., Larenas, J., Carrasco, G., Rivera, S. (eds.) *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos del hábitat residencial* (pp.117-131). Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Sandra-Rivera-Mena/publication/337951387\\_Hacia\\_donde\\_va\\_la\\_vivienda\\_en\\_Chile\\_nuevos\\_desafios\\_en\\_el\\_habitat\\_residencial/links/5df7da5a4585159aa482e20e/Hacia-donde-va-la-vivienda-en-Chile-nuevos-desafios-en-el-habitat-residencial.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sandra-Rivera-Mena/publication/337951387_Hacia_donde_va_la_vivienda_en_Chile_nuevos_desafios_en_el_habitat_residencial/links/5df7da5a4585159aa482e20e/Hacia-donde-va-la-vivienda-en-Chile-nuevos-desafios-en-el-habitat-residencial.pdf)

- Jirón, P. (2002). Editorial. *Revista INVI*, 17(45). Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62221/66214>
- Jirón, P. (2017). El hábitat residencial observado desde la movilidad cotidiana urbana. En Imilan, W., Larenas, J. Carrasco, G., Rivera, S. (eds.) *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos del hábitat residencial* (pp.265-276). Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Sandra-Rivera-Mena/publication/337951387\\_Hacia\\_donde\\_va\\_la\\_vivienda\\_en\\_Chile\\_nuevos\\_desafios\\_en\\_el\\_habitat\\_residencial/links/5df7da5a4585159aa482e20e/Hacia-donde-va-la-vivienda-en-Chile-nuevos-desafios-en-el-habitat-residencial.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sandra-Rivera-Mena/publication/337951387_Hacia_donde_va_la_vivienda_en_Chile_nuevos_desafios_en_el_habitat_residencial/links/5df7da5a4585159aa482e20e/Hacia-donde-va-la-vivienda-en-Chile-nuevos-desafios-en-el-habitat-residencial.pdf)
- Jirón, Orellana & Imilan (2018). Etnografía institucional como aproximación al habitar cotidiano. *Revista temas sociológicos*, 23 (2018), 215-24. Recuperado de <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/TSUCSH/article/view/1855/1713>
- Jirón, P. & Rivas, A. (2020). ¿Qué hay detrás de las intervenciones urbanas? Elementos históricos para develar las racionalidades urbanísticas en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (77), 109-132. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300109>
- Jirón, P., Ulriksen, C., Margarit, D. y Imilan, W. (2021). *Trabajadores móviles digitales en Chile. Serie Condiciones del empleo en Chile en contexto de crisis sanitaria*. Santiago: Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.
- de Jonge, J.L.S (1962). *Los Censos de vivienda como instrumento estadístico para la formulación de programas de construcción de vivienda. Trabajo presentado en Seminario Latinoamericano sobre estadística y programas de vivienda de Naciones Unidas*, Centro Latinoamericano de Demografía y Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, Copenhague, Dinamarca.
- Kaztman, R. (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago: CEPAL.
- Lynch, K. (2008). *La Imagen de la Ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

- Klaasen, L. & Burns, L. (1963). La posición de la vivienda en la política económica y social nacional. En Harris & Gillers (eds.), *La formación de capitales para la vivienda en América Latina*, pp. 5-16. Washington: Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales.
- Kornbluth, D. (2013). *El papel de los gobiernos y la Cámara Chilena de la Construcción en la Configuración de las Políticas de Vivienda para la Ciudad de Santiago de Chile: continuidades y interrupciones (1964-1973)*. Tesis para optar al grado de Magíster en Historia Mención Historia Social y Económica. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Santiago de Chile
- Kozak, D. (2016). Fohn F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976. *Urbana: Rev. Electrónica Cent. Interdiscip. Estud. Cid Campinas (SP)*, 8, 3 [14] p.49-68.
- Krause, W. (1963). La Alianza para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 5, No. 1 (1963), pp. 67-81.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Larenas, J. (2013). ¿Es posible promover la integración social sin política urbana? En López, Ernesto; Arriagada, Camilo; Jirón, Paola; Eliash, Humberto (Eds.), *Chile Urbano hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile* (pp. 257-264). Santiago: Editorial Universitaria.
- Latour, B. (1992). *Ciencia en acción*. Barcelona: Editorial Labor.
- (2008). *Reensamblar Lo Social*. Una introducción a la teoría del actor red. Buenos Aires: Manantial
- Lechner, N. (1990). *A la búsqueda de la comunidad perdida. Documento de Trabajo. Serie Estudios Políticos N°2*. Santiago: FLACSO-Programa Chile.
- Lefevre, H. (1972). *Contra los tecnócratas*. Buenos Aires: Granica.
- (2013). *La producción del Espacio*. Madrid: Capital Swing.

- Lentini, M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), 661-692.
- Lovera, A. (2011). *Radiografía de la industria de la construcción: el ciclo del capital*. Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca.
- MacDonald, J. (1986). *Documento de trabajo n°13: Diagnóstico habitacional. Versión Preliminar*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Márquez, R. (2006). El diseño de índices sintéticos a partir de datos secundarios: metodologías y estrategias para el análisis social. En Canales, M. (coord.), *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*, (pp.115-140). Santiago: LOM ediciones.
- Márquez, R. (2010). *La "medida" de lo posible. Cuantificación y esfera pública en Chile*. Tesis de doctorado, Universitet Leiden. Recuperado de <https://hdl.handle.net/1887/15334>
- Matus, C. (s.f). *Estrategia y Plan*. Material Didáctico. Recuperado de [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN\\_Matus\\_2\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_2_Unidad_4.pdf)
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM ediciones.
- MIDEPLAN (1992). *La situación habitacional del país: habitabilidad y allegamiento. Serie documentos de trabajo CASEN 1990*. Santiago: Departamento de Planificación y Estudios Sociales, MIDEPLAN
- Millikan, M., & Blackmer, D. (1961). *Las Naciones que surgen. Su desarrollo y la política de los Estados Unidos*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- MINVU (1976). *Memoria 1975*. Santiago: MINVU.
- (1981). *Memoria 1980*. Santiago: División de Política Habitacional MINVU. Recuperado de <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=e69aeef29bd97e48934fb28d7f59bd60>
- (1987) *Memoria 1986*. Santiago: División de Política Habitacional MINVU. Recuperado de <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=2f9940ba2c57282ae5775b720eb39eef>

- (1993). *Diagnóstico de la situación habitacional año 1990. Total, País. Santiago: MINVU*. Recuperado de <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=8704ee458e486e4d0b9c4ad392e49d07>
- (2004). *El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Santiago: Departamento de Estudios MINVU.
- (2007). *Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago: Pehuén.
- (2010). *Recuperación de 200 Barrios. Hacia la construcción de tipologías*. Santiago: Programa de Recuperación de Barrios Quiero mi Barrio.
- (2014). *Vivienda Social en Copropiedad Memoria de Tipologías en Condominios Sociales*. Santiago: Secretaría Ejecutiva de Barrios, Áreas de Estudios.
- Moulian, T, (1997). *Chile Actual Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM ediciones.
- Naciones Unidas (1976). *Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Recuperado de [https://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver\\_Declaration\\_SP.pdf](https://www.hlrn.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf)
- (1996). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/03/PDF/G9602503.pdf?OpenElement>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm\\_67rev2s.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2s.pdf)
- Necochea, A. (1987). Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 13 (39-40), 85-99. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/>
- ODEPLAN (1974). *Mapa de la Extrema Pobreza*. Santiago: ODEPLAN.

- Oficina Central de Estadísticas de Chile (1866). *Censo Jeneral de la República de Chile. Levantado el 19 de abril de 1865*. Santiago.
- Oficina de Estadísticas de Chile (s.f). *Memoria presentada al supremo gobierno por la Comisión Central de Censo*. Santiago
- Olivares, M. (2004). *Dos opiniones sobre la Alianza para el Progreso y la Ley de Reforma Agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago de Chile.
- Opazo, J. (1963a). *Estadísticas del Plan Habitacional Chileno. Trabajo presentado al Comité de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas*. Washington, Estados Unidos.
- (1963b). *Monografía Chile y el Plan Habitacional del Estado. Trabajo presentado al Comité de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas*, Washington, Estados Unidos.
- Ortiz, E. (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En Programa Regional de Vivienda y Hábitat & Centro Cooperativo Sueco (Eds), *El camino posible: producción social del hábitat en América Latina* (pp. 13-40). Montevideo: Ediciones Trilce.
- (2016). De Vancouver 1976 a Vancouver 2006. Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental. En Secretariado General de la Coalición Internacional del Hábitat (coord.), *Coalición Internacional del Hábitat. Hábitat I 1976, Hábitat II 1996, Hábitat III 2006*, (pp.5-26). Coalición Internacional del Hábitat.
- Palenzuela, S. (1999). *Modelos de indicadores para ciudades más sostenibles. Documento del Taller sobre Indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana de la Fundación Fòrum Ambiental*. Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.
- Palma, E. & Sanfuentes, A. (1979). Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 6, 21-55.

- Parkin, F. (1988). Estratificación Social. En Bottomore, T. & Nisbet, R.(comp.). *Historia del Análisis Sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Parsons, T. (1974). *La Sociedad. Perspectivas Evolutivas y Comparativas*. México: Trillas.
- Pavez, M.I. (2015). Temprana modernidad del urbanismo en Santiago de Chile: interacciones entre Jacques Lambert, Karl Brunner, Luis Muñoz y Roberto Humeres, más allá de Le Corbusier. En Mawromatis, C (Ed.), *Karl Brunner en Chile. Urbanismo revisitado* (pp. 20-35). Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- Penissat, E., Brousse, C., Deauvieu, J., Chevillard, J., Barozet, E., & Mac-Clure, O. (2016). From statistical categorizations to ordinary categorizations of social space: history and legacy of an original study based on a card game. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* 41(2016) 2 n°156, 135-154.
- Pinto, A (1971). Desarrollo económico y relaciones sociales. En Pinto, *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Ed. Solar. Hachette.
- (1973). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria
- Pinto, J. (2010). *Los censos chilenos del siglo XX*. Osorno: Universidad de la Frontera-PEDECH.
- Pradilla, E. (1983). *El problema de la Vivienda en América Latina*. Quito: Tercer Mundo.
- Procacci, G. (1991). Social Economy and the Government of poverty. En Graham Burschell, Collin Gordon y Peter Miller (eds.). *The Foucault Effects: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (1988). *Informe de la Investigación de Alternativas de Sistemas Habitacionales*. Santiago: Pontificia Universidad Católica.
- Ramos, C. (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Raposo, A. (2001a). *Estado, ethos social y política de vivienda*. Recuperado de [http://www.ucecentral.cl/fid/pdf/i\\_paradigma\\_corvi/estado\\_ethos.pdf](http://www.ucecentral.cl/fid/pdf/i_paradigma_corvi/estado_ethos.pdf).
- (2001b). Notas sobre estado vivienda y población. En Raposo, A. (comp.) *Espacio Urbano e Ideología. El paradigma de la Corporación de Vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976*, p.p.41-80. Santiago: Universidad Central, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Centro de Estudios de la Vivienda.
- Raposo, A. (2007). El paradigma de la CORVI en la Arquitectura habitacional chilena. *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje Universidad Central de Chile*, 4(10) pp.1-51. Recuperado de [http://dup.ucecentral.cl/pdf/10\\_paradigma\\_corvi.pdf](http://dup.ucecentral.cl/pdf/10_paradigma_corvi.pdf)
- (2009). Vivienda Social. La obsolescencia de las máquinas de regulación social. *Antología Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje* 6(18). Universidad Central de Chile, pp.1-. Recuperado de [http://dup.ucecentral.cl/pdf/18\\_vivienda\\_social.pdf](http://dup.ucecentral.cl/pdf/18_vivienda_social.pdf)
- Raposo, A., & Valencia, M. (2004). Práctica política del diseño urbano. Notas sobre la vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU. 1966-76. *Revista INVI*, 19(49), 110-141. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/370/855>
- Ravinet, J. (2002). Intervención del Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales de Chile, Don Jaime Ravinet, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Sesión Especial, Estambul+ 5. *Revista INVI*, 17(45).
- Restrepo, E. & Rojas, A. (2010). *Inflexión Decolonial: Fuentes, Conceptos y Cuestionamientos*. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca.
- Rivas, A. (2013). *Campamentos: factores socioespaciales vinculados a su persistencia*. Tesis para optar al grado de Magíster en Urbanismo. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.



- (2016). Reflexiones en torno a la Política Pública de Vivienda en Chile: entre el Proceso y la Mercancía, entre lo Técnico y lo Social. *Revista Temas Sociológicos*, (20), 47-79.
- Robinson, H. (1963). Recursos financieros y política de las Organizaciones Interamericanas para la vivienda. En Harris,W. & Gillers,J. (eds.), *La formación de capitales para la vivienda en América Latina*, pp. 30-39. Washington: Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los “Con Techo”. *Revista EURE*, 30(91). Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1278>.
- Rojas, C. (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago. LOM ediciones.
- Romero, L. (2006). Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830-1875. En C. de Mattos, O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos (Eds.), *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970 / 2000* (pp. 261-278). Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8), 111-150.
- Ruiz, C. (2013). *Estado, Alianzas Sociales y Modelos de Desarrollo en América latina Hoy. Brasil, Chile y Argentina*. Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- (2019). *La política en el neoliberalismo: Experiencias Latinoamericanas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ruiz-Tagle, J. (2013). *Segregación residencial, guetos y políticas de dispersión*. En López, E., Arriagada, C., Jirón, P., Eliash, H. (Eds.), *Chile urbano hacia el siglo*

- XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile (pp. 134-139). Santiago: Editorial Universitaria.
- Ruiz-Tagle, J. & López, E. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *Revista EURE*, 40(119) 25-48. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/393>
- Ruiz, C & Boccardo, G, (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y Conflicto Social*. Santiago: El Desconcierto.
- Sabatini, F. & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE*, N°103, Vol. XXXIV, 27-47.
- Saieh., A. (1983). Diagnóstico del problema habitacional chileno de 1983. Santiago: MINVU, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.
- Sánchez, F. (2015). Notas para una sociología del hogar. *Res Mobilis*, 4(4), 186-202.
- Sartori, G. (1992). Política. En Sartori, G. (comp.), *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- Savage, M. (2013). The Social Life of Methods: A Critical Introduction. *Theory, Culture and Society*, 30(4), 3-21. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263276413486160>
- Pontificia Universidad Católica de Chile (1988). *Informe de la Investigación de Alternativas de Sistemas Habitacionales*. Santiago: Pontificia Universidad Católica.
- Sepúlveda, D. (1998). De tomas de terrenos a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Boletín INVI*, 13(35) 103-115.
- Servicio Nacional de Estadística (1956). *XII Censo general de población y I de Vivienda. Tomo I Resumen País*. Santiago: Servicio Nacional de Estadística.
- (1958). *Primer censo nacional de Vivienda*. Santiago: Servicio Nacional de Estadística.

- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Smith, D. (2005). *Institutional Ethnography. A sociology for people*. Oxford: Altamira Press.
- Smolka, M. & Amborski, D. (2003). Captura de plusvalías para el desarrollo urbano una comparación inter-americana. *En Revista EURE, N°88, Vol XXIX, 55-77*.
- Theodore, N., Peck, P., Brenner, N. (2009) Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), p. 1-12. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3532#descargar>
- Tironi, M. (2003), *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago Universidad de Chile Predes/RIL
- Unión Panamericana (1963). *La formación de capitales para la vivienda en América Latina*. Washington: Secretaría General Organización de Estados Americanos.
- Ureta. S, (2017). *Transantiago o el fallido ensamblaje de una sociedad de clase mundial*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Urrutia, J.P. & Jirón, P. (2019). ¿Allegamiento o Co-Residencia? En Urrutia, J.P. *Estrategias de Co-Residencia. Tipologías para vivienda informal para familias extensas*, pp. 22-30. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo
- Valdés, X. (2004). Familias en Chile: Rasgos históricos y significados actuales de los cambios. En Arriagada, I., Aranda, V. (comp.), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones legales: Necesidad de Políticas públicas eficaces*, pp. 333-351. Santiago: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Valenzuela, L (2007). La Caja de Habitación Popular: El rostro cambiante de la vivienda en Chile 1936-1952. En Castillo, M. e Hidalgo, R. (Eds.), *1906/2006 Cien años de vivienda en Chile*, pp. 65-84. Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño Universidad Nacional Andrés Bello-Instituto de Geografía Pontificia Universidad de Católica de Chile.
- Valles, M (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Wallerstein, I. (1991). Braudel on Capitalism, or Everything Upside Down. *Journal of Modern History*, 63(2), 354-361.

------(1996). *Abrir Las Cien Ciencias Sociales*. México D.F: Siglo XXI editores.

------(1999). The Rise and Future Demise of World-System Analysis. En *The end of the World as we Know it. Social Science for the Twenty-first Century*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

------(2003). *El Moderno Sistema Mundial. La Agricultura Capitalista y los Orígenes de la Economía-Mundo Europea en el Siglo XVI*. México: Siglo XXI.

------(2011). *The Modern World-System IV. Centrist Liberalism Triumphant. 1789-1914*. Berkeley: University of California Press.

## **Leyes**

Ley 1838 de 1906. Ley de habitaciones obreras. Ministerio del Interior. 20 de febrero de 1906. Recuperado de <http://bcn.cl/2qw4t>

Decreto Ley 308 de 1925. Decreto-Lei de habitaciones baratas. Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo. 9 de marzo de 1927. Recuperado de <http://bcn.cl/2sa67>

Ley 5950 de 1936. Crea la Caja de Habitación Popular. Ministerio del Trabajo. 8 de octubre de 1936. Recuperado de <http://bcn.cl/2retq>

Ley 7600 de 1943. Substituye el texto de la ley n° 5,950, que creo la Caja de la Habitación Popular. Ministerio del Trabajo. 8 de octubre de 1943.

Decreto Ley 451 de 1944. Aprueba Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económica. Ministerio del Trabajo. 6 de julio de 1944.

Decreto Ley 187 de 1944. Aprueba el reglamento de la ley 7.600 sobre la Caja de Habitación Popular. 26 de febrero de 1944. Recuperado de <http://bcn.cl/2pmyy>

Decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1959. Fija texto definitivo del DFL 2, de 1959, sobre Plan Habitacional. 7 de julio de 1959. Recuperado de <http://bcn.cl/2lcel>

Decreto con Fuerza de Ley N°258 de 1953. Creación Corporación Nacional de Vivienda CORVI. Ministerio de Obras Públicas. 25 de julio de 1953.

Ley 16.391 de 1965. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas. 14 de diciembre de 1945. Recuperado de <http://bcn.cl/2f86q>

Ley 9135 de 1948. Conocida como Ley Pereira. 8 de octubre de 1948. Ministerio de Hacienda. Recuperado de <http://bcn.cl/2lumk>

Decreto N° 255. Reglamenta el Programa de Protección del Patrimonio Familiar. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de <http://bcn.cl/2kqpe>