



# DERECHO A LA VIVIENDA: ROL DEL ESTADO ANTE EL DEFICIT DE VIVIENDAS SOCIALES

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Samuel Kevin Guzmán Quiroz

Profesor Guía  
David Ibaceta Medina

Santiago, Chile

2023

# Índice

RESUMEN .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
CAPITULO I: EL DERECHO A LA VIVIENDA .....	6
1. Normas Internacionales .....	6
1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) .....	6
1.2 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) .....	6
1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) .....	7
1.4 Convención sobre los Derechos del Niño (1989) .....	7
2. Instrumentos internacionales jurídicamente no vinculantes .....	7
2.1 Recomendación N° 115 de la OIT .....	8
2.2 Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos .....	9
2.3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) .....	9
3. Situación Nacional .....	10
4. Propuestas Constitucionales (2022-2023) .....	14
4.1 Derecho a la vivienda en la propuesta del proceso constitucional de 2022 .....	14
4.2 <i>Derecho a la vivienda en el vigente proceso constitucional de 2023</i> .....	15
CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN CHILE .....	16
1. La Vivienda en la primera mitad del Siglo XX .....	16
1.1 Antecedentes .....	16
1.2 Ley de Habitaciones Obreras de 1906 .....	19
1.3 Alza de precios en el alquiler y el comienzo de los conflictos .....	21
1.4 Ley de Habitaciones Baratas de 1925 .....	24
1.5 Ley de Fomento de la Edificación Obrera de 1931 y Caja de Habitación Popular de 1936 .....	25
2. Vivienda en el Estado Desarrollista: 1953-1973 .....	27
2.1 La Corporación de Vivienda (CORVI) .....	27
2.2 La Unidad Popular, la vivienda como un Derecho Social y la labor de la CORMU .....	29
3. Vivienda durante la Dictadura Militar .....	33
3.1 La instauración de la vivienda como un bien de consumo .....	33
3.2 La reestructuración neoliberal de la vivienda .....	35
3.3 Liberalización del uso de suelo .....	38
4. Vivienda y la transición a la Democracia .....	39

4.1 Profundización del modelo neoliberal .....	39
4.2 Déficit Habitacional .....	41
4.3 La entrada en crisis del modelo.....	42
CAPÍTULO III: DÉFICIT DE VIVIENDA .....	44
1. Déficit Habitacional Cuantitativo .....	44
1.1 Definición .....	44
1.2 Metodología utilizada por Censo 2017 .....	44
1.3 Cifras de déficit habitacional cuantitativo en Chile.....	46
2. Déficit Habitacional Cualitativo .....	48
2.1 Definición .....	48
2.2 Metodología utilizada por Censo 2017 .....	49
2.3 Evolución del Déficit Habitacional Cualitativo en Chile, 1996-2017 .....	50
3. Aumento de campamentos en Chile.....	51
4. Informe Cámara Chilena de la Construcción (CChC) de 2023 .....	51
4.1 Características generales.....	52
4.2 Metodología .....	53
4.3 Resultados .....	55
4.4 Síntesis de resultados y análisis de posibles causas.....	59
4.5 Propuestas del Informe de CChC.....	61
CAPÍTULO IV: CAUSAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN CHILE .....	62
1. Escasez de Suelo.....	62
2. La vivienda como bien de consumo .....	63
3. Restricciones al mercado inmobiliario .....	65
4. Insuficiencias en Políticas Públicas.....	66
5. Aumento de la migración .....	68
CAPÍTULO V: NUEVO ROL DEL ESTADO EN VIVIENDA.....	70
1. Nuevos enfoques en rol del Estado.....	70
2. Banco Nacional de Suelos Públicos .....	72
3. Horizontes para nuevas políticas públicas .....	74
3.1 Territorio Informal.....	74
3.2 Ecología Política.....	75
CONCLUSIONES .....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	79

## RESUMEN

El derecho a la vivienda forma parte de los denominados derechos económicos, sociales y culturales y constituye un elemento esencial y básico para el desarrollo de una vida adecuada.

Su consagración internacional como derecho fundamental es recogido por gran parte de Estados, sin embargo, en Chile, el derecho a la vivienda no se encuentra reconocido en la Constitución Política de la República y por tanto carece de exigibilidad normativa.

La crisis actual en materia de vivienda, reflejada en el enorme déficit de unidades de vivienda ha llevado a cuestionar el Rol del Estado en la materia.

En el presente trabajo se analizará el contexto histórico chileno en materia de vivienda, desde los inicios de la promoción de este derecho, hasta la liberalización del mercado de suelo, que entre otros factores es, a juicio del autor, una de las causas de grave déficit de vivienda que se analiza y detalla en el presente trabajo.

Analizados los diversos factores que han provocado la crisis de vivienda Chile, se comparten algunas propuestas que pueden ser útil para la discusión en torno al nuevo Rol que el Estado debe asumir, dejando atrás su rol facilitador, para asumir un rol más activo, que permita enfrentar la crisis de vivienda y entregar solución a la gran cantidad de familias que anhelan recibir una solución habitacional.

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda se erige como un pilar fundamental dentro del entramado de los derechos económicos, sociales y culturales, siendo un imperativo consagrado por múltiples fuentes internacionales. En efecto, a nivel global se ha establecido que los Estados tienen la obligación de garantizar una vivienda adecuada como parte esencial del nivel de vida y bienestar de sus ciudadanos, en coherencia con otros derechos humanos.

Sin embargo, en el contexto nacional chileno, este derecho no está explícitamente reconocido en la Constitución, configurando una carencia que, fundamentalmente, plantea desafíos significativos en la exigibilidad y efectiva protección del derecho a la vivienda. A pesar de la ausencia de su consagración constitucional, se han impulsado políticas públicas en materia de vivienda mediante legislación específica; no obstante, la ausencia de un reconocimiento explícito en la Carta Magna es una cuestión que provoca una preocupación superlativa, sobre todo pensando en la crisis actual de vivienda en Chile.

Los procesos constitucionales recientes en Chile han contemplado propuestas para incluir el derecho a la vivienda en la nueva Constitución. Sin embargo, las discusiones en torno a la redacción final de este derecho reflejan matices y puntos de debate significativos, particularmente en relación con las modalidades específicas de regulación que respalden y garanticen este derecho en la nueva carta magna.

El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda adecuada se revela como una pieza fundamental para su protección efectiva pues, al establecer las bases legales para su exigibilidad, la inclusión en la Constitución garantizaría un marco normativo robusto que respalde la implementación de políticas públicas destinadas a asegurar este derecho fundamental para todos los ciudadanos del país.

El presente trabajo propone, como motivo tácito, la necesidad imperiosa de consagrar constitucionalmente el derecho a la vivienda en Chile; esta idea central se vierte en el análisis del recorrido histórico de las políticas habitacionales, identificando las complejidades y retos que han rodeado a este derecho a lo largo de los años, principalmente en función de sus hitos más prominentes. El análisis pretende destacar la importancia de esta consagración constitucional para robustecer el rol del Estado en la superación del déficit habitacional, en tanto sería un paso fundamental para el desarrollo y bienestar de la sociedad chilena, en consonancia con los principios fundamentales de los derechos humanos a nivel global.

El desarrollo del trabajo se estructura en capítulos sucesivos que exploran la evolución histórica de las políticas habitacionales en Chile, las transformaciones paradójicas durante la dictadura militar y la transición a la democracia, la revisión minuciosa del déficit habitacional en su vertiente cuantitativa y cualitativa, la identificación de las causas y factores que contribuyen al déficit habitacional, y la emergencia del Estado con

un papel redefinido en la esfera habitacional, destacando la importancia de las transformaciones recientes en su gestión de la vivienda.

## CAPITULO I: EL DERECHO A LA VIVIENDA

### 1. Normas Internacionales

El derecho a una vivienda adecuada se enmarca dentro de los denominados derechos económicos, sociales y culturales; como tal, su reconocimiento se estipula de manera universal. En el contexto internacional, históricamente han emergido diversas fuentes que consagran este derecho a la vivienda adecuada; revisaremos, a continuación, algunos de las fuentes más relevantes.

#### 1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, establece que "Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a ella como a su familia, la salud y el bienestar, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Además, tiene el derecho a la seguridad en situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otras circunstancias que impliquen la pérdida de los medios de subsistencia y que estén más allá de su control."<sup>1</sup>

Esta declaración, de naturaleza internacional y de obligatorio cumplimiento, es la más antigua en consagrar el derecho a la vivienda de manera universal. En este escenario, el derecho a la vivienda se menciona en conjunto con una serie de otros derechos sociales, y su conexión es de relevancia significativa para afirmar su condición de derecho fundamental y, como tal, incorporado en el conjunto de los Derechos Humanos.

#### 1.2 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial establece la prohibición de cualquier forma de discriminación racial y étnica en la garantía de los derechos sociales. Específicamente, el párrafo 3 de la letra E del artículo 5 de la Convención hace mención al derecho a la vivienda; esto proporciona un refuerzo a la naturaleza universal de dicho derecho y, en consecuencia, la responsabilidad de los Estados de erradicar cualquier forma de discriminación en lo que respecta a su acceso y cobertura.

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas (1948).

Cabe mencionar, además, que esta Convención fue aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965 y Chile la ratificó el 20 de octubre de 1971.

### 1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11, establece que los Estados Partes en este Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye la garantía de alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, así como la mejora constante de las condiciones de existencia. Los Estados Partes están obligados a tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo la importancia fundamental de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento.

En este pacto, de carácter internacional, el derecho a la vivienda adecuada se integra como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia. Este derecho se reviste de vital importancia, ya que aparece como uno esencial para mantener un nivel de vida apropiado, pues la vivienda constituye el espacio físico donde se desarrolla la vida familiar.

Cabe destacar, por último, que este pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución del 16 de diciembre de 1966 y fue ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972.

### 1.4 Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 27, consagra que "Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y de conformidad con sus recursos disponibles, tomarán medidas adecuadas para asistir a los padres y a otras personas encargadas del cuidado del niño a garantizar la efectividad de este derecho, y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, en particular en lo que respecta a la nutrición, el vestuario y la vivienda."<sup>2</sup>

Esta disposición refleja la obligación de los Estados de brindar apoyo a los padres para asegurar el derecho a una vivienda adecuada para los niños, un elemento capital para su nivel de vida y desarrollo apropiado.

La Convención fue aprobada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 y fue ratificada por Chile el 13 de agosto de 1990.

## 1. Instrumentos internacionales jurídicamente no vinculantes

En el ámbito de los instrumentos internacionales, se distingue entre aquellos de carácter vinculante –como los que se revisaron anteriormente–, que imponen obligaciones

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas (1989).

directas a los Estados, y otros que carecen de valor jurídico, como resoluciones de comités de Naciones Unidas, declaraciones o recomendaciones de organismos internacionales, entre otros. Estos últimos, conocidos como *soft law*, no generan obligaciones legales vinculantes para los Estados; sin embargo, su importancia radica en su carácter interpretativo y su capacidad para influir en la formulación de fuentes formales del derecho.

En relación al derecho a la vivienda, es fundamental considerar la dimensión interpretativa de las normas de *soft law*. Los tratados internacionales que consagran el derecho a una vivienda adecuada -ya sea denominados tratados, convenciones o protocolos-, a menudo se limitan a enunciar este derecho, sin proporcionar una definición precisa de lo que constituye una vivienda adecuada y sus elementos; esto se debe, principalmente, a la diversidad de contextos económicos, sociales y culturales entre los Estados.

### 2.1 Recomendación N° 115 de la OIT

Un ejemplo de esto es la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Vivienda de los Trabajadores, promulgada en 1961; esta recomendación establece el campo de aplicación, los objetivos de la política nacional de vivienda, las responsabilidades de las autoridades públicas, el financiamiento, las normas de vivienda, así como medidas para mejorar la eficiencia en la construcción y la planificación urbana y rural. Al mismo tiempo, reconoce la prioridad de proporcionar viviendas adecuadas a quienes tienen necesidades urgentes.

Por medio de esta declaración, la OIT establece el campo de aplicación, los objetivos de la política nacional en materia de vivienda, la responsabilidad de las autoridades públicas, financiamiento, normas de vivienda, medidas para aumentar la eficiencia de la industria de la construcción y urbanismo y planificación rural.

En cuanto al reconocimiento del derecho a la vivienda, establece en su N° 2 que “la política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.”<sup>3</sup>

Igualmente, establece la necesidad de disponer del máximo de los recursos públicos y privados posibles para la construcción de vivienda para los trabajadores, en el N° 10 dispone: “teniendo en cuenta los demás objetivos nacionales y dentro de los límites que determinen las necesidades de vivienda y otras necesidades conexas, los programas nacionales de vivienda deberían procurar que todos los recursos privados y públicos de

---

<sup>3</sup> OIT (1961).



que se pueda disponer a estos efectos se coordinen y utilicen para construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.”<sup>4</sup>

## 2.2 Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos

Es digno de mención también el papel desempeñado por la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976), comúnmente conocida como Hábitat I. Esta declaración marcó un hito al ser la primera conferencia de las Naciones Unidas centrada en la cuestión de los asentamientos humanos, impulsada por la creciente necesidad de promover asentamientos sostenibles y abordar las implicaciones de la rápida urbanización, especialmente en las naciones en desarrollo.

En la Directriz para la Acción N°8, la Declaración de Vancouver establece un principio fundamental al proclamar que "La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano fundamental que impone a los gobiernos la responsabilidad de garantizar su cumplimiento para todas las personas, priorizando la asistencia directa a los más desfavorecidos mediante programas dirigidos por la autoayuda y la acción comunitaria. En este contexto, los gobiernos deben esforzarse por eliminar todas las barreras que obstaculicen la realización de estos objetivos. Particular énfasis se pone en la eliminación de la segregación social y racial, entre otras medidas, a través de la creación de comunidades equilibradas que aúnen diferentes grupos sociales en términos de ocupación, vivienda y servicios"<sup>5</sup>.

La Declaración de Vancouver, al consagrar la vivienda y los servicios adecuados como un derecho humano básico, subraya la obligación de los Estados de velar por su cumplimiento y promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda, al tiempo que resalta la importancia de una integración social y racial que fomente la creación de comunidades más equitativas y cohesionadas, contribuyendo de manera significativa a la comprensión y promoción del derecho a la vivienda en un contexto de desarrollo sostenible.

## 2.3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)

En el contexto del derecho a la vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) desempeña un papel de gran relevancia; este comité está compuesto por 18 expertos independientes y se encarga de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte de los Estados Partes. Aunque el Pacto en sí no establece un órgano específico para esta supervisión, delega dicha tarea en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), uno de los seis órganos principales de la ONU.

---

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Naciones Unidas (1976).

El ECOSOC tiene la función de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y de hacer recomendaciones para mejorar su efectividad, y fue a través de una resolución del ECOSOC en mayo de 1985 que se creó el CDESC con el propósito de llevar a cabo las funciones de control atribuidas en la Parte IV del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A pesar de que el Comité DESC no se fundamenta en la misma fuente jurídica que otros órganos de supervisión de tratados, su legitimidad radica en ser el organismo designado para supervisar el cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto; esto supone que los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes periódicos al Comité sobre la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estos informes deben ser entregados inicialmente dentro de los dos años posteriores a la ratificación del Pacto y posteriormente cada cinco años; basándose en estos informes, el Comité examina el desempeño de los Estados y formula sus preocupaciones y recomendaciones en forma de "observaciones finales." Además, emite observaciones generales que aportan contenido y definición a los elementos del derecho a la vivienda adecuada; aunque estas observaciones carecen de valor jurídico vinculante, representan un *soft law* que asiste a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, proporcionando recomendaciones específicas y generales de naturaleza legislativa, política y otros aspectos para fortalecer la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo que respecta al contenido y los elementos del derecho a la vivienda adecuada, el Comité DESC ha ofrecido orientaciones claras; en lo dispositivo, en la Observación General N°4 de 1991, el Comité ha establecido que el derecho a la vivienda no debe ser interpretado de manera restringida, limitándose al mero refugio bajo un techo, sino que debe entenderse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar. Adicionalmente, esta Observación General identifica los elementos que componen el derecho a la vivienda adecuada, que incluyen la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales y facilidades, gastos asequibles, habitabilidad, asequibilidad, ubicación y adecuación cultural.

## 2. Situación Nacional

El derecho a la vivienda es parte conformante de los llamados derechos económicos, sociales y culturales; en Chile, no existe un reconocimiento explícito del derecho a la vivienda en la Constitución Política de la República, pero sí se entiende incorporado por medio de los Tratados Internacionales ratificados por Chile en virtud del artículo 5° de la Carta Fundamental de nuestro país.

La ausencia del derecho a la vivienda en la Constitución Política de la República provoca su inexigibilidad; es decir, actualmente no existen herramientas jurídicas para exigir el cumplimiento de las obligaciones que ha asumido el Estado internacionalmente. Pero, aún más allá de la consagración constitucional del derecho a la vivienda, ¿cuándo un

derecho constitucional pasa a ser derecho fundamental? Una respuesta a esto podría ser que eso sucede cuando la propia Constitución establece mecanismos y procedimientos en el caso que no fuesen cumplidos o satisfechos esos derechos<sup>6</sup>. Es decir, lo que transforma a un derecho en un derecho fundamental es la posibilidad de exigir su cumplimiento.

Ahora bien, es menester entender el tenor político e institucional de la época de la redacción de la Constitución de 1980, promulgada durante el régimen militar liderado por Augusto Pinochet; en lo particular, resulta conveniente comprender las ideas nodrizas que esta Constitución pretendía salvaguardar.

Una primera idea nodriza es la de un Estado subsidiario. No obstante que el principio de subsidiariedad estatal no exige que el Estado se retire por completo o adopte una norma de “abstención”, en Chile se implementó un modelo de Estado supletivo a partir de 1974; un enfoque de este tipo difiere de los Estados guardianes que caracterizan a otras economías<sup>7</sup> y fue impulsado debido a la percepción de que la institución estatal había acumulado una excesiva concentración de funciones y regulaciones. Considerándose así, se argumentó que el Estado había dejado de enfocarse en la promoción del bien común al suplantar actividades que podrían ser llevadas a cabo por otras instituciones.

El concepto de subsidiariedad y suplencia, así, fue concebido con la finalidad de reducir el tamaño del Estado, disminuir sus costos y disminuir su intervención en la vida económica y social cotidiana, priorizando la concesión de mayor libertad y autonomía a los actores privados<sup>8</sup>, lo cual se encuentra alineado con las teorías monetaristas asociadas a la gestión estatal.

Mirando el panorama político de la época, se observa que fue Jaime Guzmán, principal ideólogo de la dictadura militar de Pinochet, quien logró integrar al escenario de discusión política chilena el principio de subsidiariedad del Estado<sup>9</sup>. Más adelante, el principio de subsidiariedad propuesto por Guzmán, que se basó en la tradición aristotélico-tomista y la práctica católica de los siglos XIX y XX, se vinculó estrechamente con la libertad económica y la reducción del tamaño del Estado en Chile. Se presentó como una respuesta a lo que aquel ideólogo percibía como visiones antagónicas, atribuyendo males a otras perspectivas<sup>10</sup>.

El neoliberalismo gradualmente se arraigó en Chile como una extensión del liberalismo económico. Esta doctrina era vista por la élite empresarial y política como la opción que mejor garantizaba el adecuado desarrollo de las libertades públicas<sup>11</sup>, y en la cual su premisa fundamental era que el Estado no debía intervenir en sectores económicos donde el mercado operaba eficazmente; en su lugar, debía limitarse a ser un

---

<sup>6</sup> Quintana (2018).

<sup>7</sup> Alvarado y Galaz (2015).

<sup>8</sup> Von Hayek (1977).

<sup>9</sup> Herrera (2015).

<sup>10</sup> Fontaine (1991).

<sup>11</sup> Tironi (1990).

administrador y garante de la institucionalidad que regulaba el mercado o a intervenir en caso de fallas<sup>12</sup>.

Esta idea de garante y administrador complementaba el principio de subsidiariedad, aunque interpretado desde una perspectiva neoliberal. La implementación de este rumbo se produjo con avances y retrocesos, con fases conservadoras y revisionistas, pero independientemente del grado de adhesión a las políticas monetaristas de figuras como Friedman y otros economistas de esa escuela, el Estado experimentó transformaciones; en gran medida, estos logros se consiguieron a través de la reducción de atribuciones y funciones o la privatización de empresas previamente bajo su control<sup>13</sup>, y es un proceso que ha persistido, con algunas variaciones, hasta la actualidad.

La introducción y asentamiento del Estado subsidiario en Chile ha tenido un impacto significativo en la reestructuración de las funciones y el tamaño del Estado, el cual ha hecho abandono de la provisión estatal de servicios sociales gratuitos, como el acceso a la educación, la salud y la vivienda. Estos cambios se realizaron mediante la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las responsabilidades y el alcance del mercado<sup>14</sup>; uno de los sectores más afectados por estas transformaciones fue, precisamente, el de la vivienda, particularmente en lo que respecta a la oferta de viviendas para los sectores más desfavorecidos.

Así es como el derecho a la vivienda, actualmente, no se encuentra explícitamente consagrado en la Constitución Política de la República de Chile. Aunque su inclusión podría inferirse a partir del segundo inciso del artículo 5º de la Constitución, que establece la obligación de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y en vigor, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha mostrado una limitada consideración de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); según un análisis realizado<sup>15</sup> durante el período 2010-2013, el Tribunal Constitucional apenas abordó argumentos basados en el DIDH en un reducido 15.4% de los casos en los que se presentaron por las partes o requirentes.

Es relevante destacar que el derecho a la vivienda no solo está ausente en el texto constitucional vigente, sino que carece incluso de un reconocimiento legal. Rajevic<sup>16</sup>, por ejemplo, subraya que, a pesar de que Chile dispone de una legislación en materia de urbanismo y vivienda que ha permitido la implementación de una política de vivienda activa por parte de la administración estatal, esta legislación no se ha estructurado en base al reconocimiento de un derecho a la vivienda sino, más bien, se han promulgado estas normativas como parte de la amplia discrecionalidad que posee el legislador, otorgando a la administración una considerable autoridad discrecional.

---

<sup>12</sup> Petersen (2015).

<sup>13</sup> Atria *et al.* (2013).

<sup>14</sup> *Ídem* (2013).

<sup>15</sup> Schönsteiner (2016).

<sup>16</sup> Rajevic (2010).

Esta carencia de reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda ha suscitado inquietud a nivel internacional; en efecto, el Informe más reciente de la Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada en Chile, en el año 2018<sup>17</sup>, abordó esta cuestión y recomendó al Estado de Chile, como medida inicial, incorporar explícitamente el derecho a una vivienda adecuada en la Constitución.

Esta ausencia de un reconocimiento normativo explícito del derecho a la vivienda se suma a la actual regulación del derecho de propiedad en Chile, que se caracteriza por su carácter subjetivo, otorgando un énfasis notable a lo que es perteneciente o relativo al titular del derecho<sup>18</sup>. A pesar de que la Constitución de 1980 establece la función social de la propiedad en su artículo 19 n° 24, inciso 2º, su aplicación práctica es limitada debido a que la propia Carta Magna impone restricciones sobre la forma en que se ejerce este derecho; así es como el inciso 3º del artículo 19 n° 24 dispone que "Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador".

De manera similar a lo anterior, el numeral 26 del artículo 19 estipula que "La seguridad de que los preceptos legales que, por mandato de la Constitución, regulen o complementen las garantías que esta establece, o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio". Conjuntamente a esto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado una serie de criterios para determinar cuándo las restricciones legales al derecho de dominio son compatibles con la Constitución, decretando que las limitaciones a la propiedad deben ser proporcionadas y razonables, no deben causar daño en principio y deben preservar la naturaleza de los bienes jurídicos, entre otros<sup>19</sup>.

Considerando esta realidad legislativa, la provisión de viviendas se ha estructurado en torno a dos principios organizativos esenciales. En primer lugar, se busca reducir el déficit habitacional mediante la promoción de lo que se ha denominado como industria de la construcción, así como la expansión de un mercado inmobiliario privado; en segundo lugar, se ha establecido un estrecho vínculo con la propiedad privada como requisito fundamental para acceder a una vivienda. El resultado de esta dualidad es la creación de un mercado de terrenos y la privatización de la demanda de viviendas, que se basa en la idea del "sueño de la casa propia"<sup>20</sup>.

Esta comercialización de terrenos y viviendas, a su vez, conduce a la aparición de ciudades segregadas y dificulta el acceso a viviendas dignas; todos estos factores generan tensiones en el sistema jurídico actual, caracterizado fácticamente por la

---

<sup>17</sup> Informe de la Relatora (2018).

<sup>18</sup> Cordero (2006).

<sup>19</sup> Peralta y Yáñez, 2019

<sup>20</sup> Imilan (2016)

persistencia del déficit habitacional, altos niveles de hacinamiento y aglomeración, un crecimiento continuo de asentamientos informales y la falta de asequibilidad.

### 3. Propuestas Constitucionales (2022-2023)

A raíz de los dos procesos constitucionales que se han dado en Chile, es posible analizar las propuestas de ambos procesos en materia de vivienda. Para efectos de la claridad de esta revisión, se abordará primeramente la contemplación del derecho a la vivienda en lo emanado por el proceso constitucional de 2022, para posteriormente observar la actualidad de la propuesta de 2023, que será sometida a votación de aprobación o rechazo el próximo 17 de diciembre del presente año.

#### 4.1 Derecho a la vivienda en la propuesta del proceso constitucional de 2022

En primer lugar, resulta conveniente indicar lo que la propuesta, de manera literal, expresaba en su artículo 51, de la propuesta de texto constitucional<sup>21</sup>:

- 1. Toda persona tiene el derecho a una vivienda digna y adecuada, que permita el libre desarrollo de una vida personal, familiar y comunitaria.*
- 2. El Estado tomará las medidas necesarias para asegurar su goce universal y oportuno, contemplando, a lo menos, la habitabilidad, el espacio y equipamiento suficientes, doméstico y comunitario, para la producción y reproducción de la vida, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la accesibilidad, la ubicación apropiada, la seguridad de la tenencia y la pertinencia cultural de las viviendas, conforme a la ley.*
- 3. El Estado podrá participar en el diseño, la construcción, la rehabilitación, la conservación y la innovación de la vivienda. Considerará particularmente en el diseño de políticas de vivienda a personas con bajos ingresos económicos o pertenecientes a grupos de especial protección.*
- 4. El Estado garantiza la creación de viviendas de acogida en casos de violencia de género y otras formas de vulneración de derechos, según determine la ley.*
- 5. El Estado garantiza la disponibilidad del suelo necesario para la provisión de vivienda digna y adecuada. Administra un Sistema Integrado de Suelos Públicos con facultades de priorización de uso, de gestión y disposición de terrenos fiscales para fines de interés social, y de adquisición de terrenos privados, conforme a la ley. Asimismo, establecerá mecanismos para impedir la especulación en materia de suelo y vivienda que vaya en desmedro del interés público, de conformidad con la ley.*

---

<sup>21</sup> Propuesta Constitución Política de la República de Chile (2022).

Ahora bien, la propuesta de este artículo en materia de vivienda decantó tras la formulación de propuestas que se basaban en ciertas definiciones generales<sup>22</sup> en torno al derecho a la vivienda, a saber:

*Derecho a la vivienda digna y adecuada:* El derecho a una vivienda digna y adecuada es el derecho fundamental que garantiza que todas las personas puedan vivir en condiciones que les brinden seguridad, paz y dignidad en algún lugar. Se aceptó que esta interpretación no debe limitarse a la mera obtención de un techo, sino que debe abarcar una serie de aspectos adicionales, como la habitabilidad, la disponibilidad de servicios e infraestructura, y la seguridad en la tenencia, entre otros elementos.

*Asequibilidad:* El concepto de asequibilidad se refiere a las acciones relacionadas con la compra o venta de bienes raíces, principalmente, con la perspectiva de una posterior reventa o recompra y la posibilidad de un aumento en su valor. Sin embargo, la Propuesta de Nueva Constitución no aclaró plenamente la naturaleza de estas operaciones ni quiénes son los actores involucrados en las mismas.

*Especulación:* La especulación, en este contexto, se refiere al estudio de las relaciones entre hombres y mujeres, incorporando factores culturales y sociales en su análisis, con el objetivo de demostrar que las diferencias de género no se limitan únicamente a determinaciones biológicas, sino que también involucran aspectos históricos y culturales.

*Seguridad en la tenencia:* La seguridad en la tenencia, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido en la Convención Constitucional, abarcó una variedad de formas de ocupación de viviendas, como el alquiler (tanto público como privado), viviendas cooperativas, arriendo, ocupación por parte del propietario, viviendas de emergencia y asentamientos informales, incluyendo la ocupación de tierras o propiedades. Independientemente de la forma de tenencia, todas las personas deben tener cierto grado de seguridad en sus ocupaciones, lo que implica una protección legal contra el desalojo, el acoso y otras amenazas.

#### 4.2 Derecho a la vivienda en el vigente proceso constitucional de 2023

El texto de propuesta constitucional del vigente proceso contempla, en su artículo 21, las siguientes disposiciones en materia de derecho a la vivienda:

- a) *El Estado promoverá, a través de instituciones públicas y privadas, acciones tendientes a la satisfacción progresiva de este derecho, con preferencia de acceso a la vivienda propia, de conformidad a la ley.*

---

<sup>22</sup> Diario Constitucional (2023).

- b) *El Estado adoptará medidas orientadas a generar un acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos, una movilidad segura y sustentable, conectividad y seguridad vial.*

En tanto es un proceso que actualmente se encuentra en vigencia, resulta apropiado tomar en consideración algunas evidencias sobre los planteamientos que se han hecho en torno al derecho a la vivienda en las deliberaciones para definir cuestiones fundamentales para la producción del artículo del texto final.

En relación al derecho a la vivienda adecuada, se ha señalado<sup>23</sup> que su reconocimiento puede estar influido por las discusiones previas<sup>24</sup> sobre este tema, manifestándose que existe la preocupación de que la formulación actual de este derecho podría plantear obstáculos para políticas públicas que buscan abordar la falta de vivienda mediante el financiamiento de soluciones alternativas a la propiedad, como arrendamientos, leasing, comodatos u otras modalidades diferentes a la propiedad respaldada por el Estado.

Una particular discusión<sup>25</sup> suscitó, por otro lado, la unidad de propósitos que presentó la bancada RN/Evópoli, UDI y Republicanos, que precisa que “El inmueble destinado a la vivienda principal del propietario y de su familia estará exento de toda contribución e impuesto territorial. La ley determinará la forma de hacer efectivo este derecho”. Se pretende, de este modo, sumar un nuevo inciso al artículo ya aprobado por unanimidad, que pueda consagrar constitucionalmente una exención de pagos de contribuciones e impuestos territoriales a la vivienda principal.

Frente a la propuesta, los consejeros constitucionales de la bancada de Unidad para Chile, conformada por miembros de partidos de centro e izquierdas, reaccionaron mostrando su inconformidad y rechazo, en tanto consideran que se constitucionalizaría un privilegio sólo para una reducida cantidad de personas en Chile.

## CAPÍTULO II: LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN CHILE

### 1. La Vivienda en la primera mitad del Siglo XX

#### 1.1 Antecedentes

Las deplorables condiciones de vida de los estratos más desfavorecidos captaron la atención de políticos, intelectuales y funcionarios públicos, quienes dieron comienzo al debate nacional conocido como la "cuestión social". Estas discusiones fueron,

---

<sup>23</sup> Informe de la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (2023).

<sup>24</sup> Se alega, en lo específico, que podría haber contaminación “por la discusión que hubo sobre la materia en el proceso anterior” (p. 64).

<sup>25</sup> Proceso Constitucional, 2023.



eminentemente, en respuesta a la escasez de viviendas asequibles y saludables, y desde donde se emprendieron una serie de esfuerzos por abordar este problema<sup>26</sup>.

Es relevante destacar que la historiografía chilena ha profundizado en el fenómeno de la "cuestión social", señalando que esta adquirió notoriedad a partir de la década de 1880 y que, por cierto, definió las directrices del asunto de la vivienda social en Chile para los inicios del siglo XX; en ese momento, ciertos procesos vinculados a la evolución económica y social de Chile cobraron un interés particular y generaron situaciones críticas en cuanto a la manera de afrontar los problemas más apremiantes que afectaban a los sectores populares del país. Los efectos de la expansión económica en el último tercio del siglo XIX agravaron y se sumaron a desafíos preexistentes en las áreas urbanas, como la salud y la higiene pública, la pobreza y la falta de servicios de urbanización<sup>27</sup>.

Antes de la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, durante la segunda mitad del siglo XIX, se emitieron diversas regulaciones municipales que intentaban supervisar la construcción de viviendas precarias; estas normativas establecían pautas de edificación, delineaban restricciones sobre los lugares donde no se permitía levantar dichas viviendas y otorgaban incentivos para que individuos invirtieran sus recursos en la construcción de casas asequibles y saludables. En esta línea, uno de los primeros antecedentes de regulación de viviendas populares fue la ordenanza relacionada con los llamados "cuartos redondos", promulgada en 1843, la cual fue una disposición que prohibía la ocupación de cuartos sin una ventana de al menos una vara y cuarto de altura y una vara de ancho hacia la calle, o un postigo en la puerta de al menos la mitad de alto y ancho de esta, a menos que el cuarto tuviera una conexión directa y despejada con un patio o corral<sup>28</sup>.

En relación a la edificación de viviendas destinadas particularmente a obreros, es valioso mencionar que en el período comprendido entre 1883 y 1906, se presentaron al menos siete proyectos en el Congreso con el propósito de promulgar una ley que regulase la construcción de viviendas asequibles<sup>29</sup>. Sin ir más lejos, en 1883 se presentó por primera vez ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley orientado a regular la construcción de barrios pobres; no obstante, debido a la escasa importancia que se le otorgaba a la vivienda en esa época, el proyecto no fue aprobado. Posteriormente, en 1888, se discutió en la misma instancia legislativa la autorización al Presidente de la República para otorgar garantías de intereses de hasta el 6 por ciento a empresas que construyeran barrios para obreros, de acuerdo a planos y presupuestos aprobados por el Ejecutivo. Ya entrado el nuevo siglo, en 1902, surgió una nueva iniciativa con la intención de promover la construcción de viviendas obreras mediante los recursos provenientes del impuesto sobre los alcoholes, aunque no logró el quórum necesario y fue nuevamente rechazada.

---

<sup>26</sup> Hidalgo (2002).

<sup>27</sup> Grez (1997).

<sup>28</sup> Del Fierro (1919).

<sup>29</sup> Arellano (1985).

Simultáneamente, en Chile se produjo una significativa labor legislativa en el ámbito de la higiene y salud pública, con repercusiones en el ámbito de la vivienda para los obreros. Durante la primera mitad de la década de 1880, el tema de la salubridad comenzó a surgir en los debates médicos y posteriormente en el Congreso; en tal período, las epidemias que afectaban a la población chilena aumentaron considerablemente; la aparición del cólera en Buenos Aires pronto se propagó a Chile. Así, la implementación de medidas de salubridad en las ciudades se convirtió en una necesidad apremiante, y se destacó la urgencia de emprender la elaboración de una ley de higiene pública<sup>30</sup>.

Cabe destacar, en el contexto que antecede a la llegada de leyes sobre vivienda en el Chile del principio del siglo XX, la labor de la Iglesia Católica; en la década de 1840, se observan los primeros registros de organizaciones de la Iglesia Católica que se dedicaron a mejorar las condiciones de vida de los más necesitados. Un ejemplo de estas iniciativas es el Instituto de Caridad Evangélica, que en 1844 atendía a un número significativo de indigentes y planeaba expandir sus servicios a zonas rurales aprovechando la infraestructura parroquial existente; en el mismo período, surgieron la "Sociedad Cristiana para los Pobres Desvergonzados" y la "Sociedad de Beneficencia de Señoras", ambas dedicadas a brindar asistencia a las personas necesitadas a través de la caridad, con apoyo de la Iglesia y sus benefactores<sup>31</sup>.

La acción de estas sociedades benéficas comenzó a ganar importancia en Chile después de que el Papa León XIII publicara la encíclica *Rerum Novarum* en 1891; en esta encíclica, la Iglesia Católica se pronunció sobre las lastimosas condiciones de vida de los trabajadores industriales y propuso pautas para que los gobiernos mitigaran y revirtieran esta situación. Las recomendaciones derivadas de la encíclica llevaron a la creación de varias instituciones de caridad que se involucraron en la construcción de viviendas para trabajadores y tales emprendimientos se convirtieron en un argumento frecuente para aquellos que abogaban por soluciones habitacionales basadas en iniciativas privadas, excluyendo la intervención directa del Estado en esta cuestión.

Un ejemplo de lo anterior es la labor de la caridad católica en la ciudad de Santiago, quien desempeñó un papel destacado en la construcción de viviendas sociales durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Durante este período, surgieron en la ciudad la Fundación León XIII y la Fundación Sofía Concha; en Valparaíso, en la misma época, apareció la Unión Social de Orden y Trabajo, mientras que otras instituciones similares que se dedicaron a la construcción de viviendas para trabajadores incluyeron la "Sociedad de Instrucción Primaria" del Arzobispado de Santiago, fundada en 1900; la "Sociedad San Vicente de Paul", la "Parroquia de la Asunción" y la "Iglesia de la Inmaculada Concepción". El propósito de estas entidades era construir casas para trabajadores casados, que se alquilaban a un precio máximo equivalente al 10 por ciento del valor del terreno y la construcción; al mismo tiempo, los inquilinos tenían la opción de convertirse en propietarios después de 10 años de pagar puntualmente el alquiler<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Illanes (1993).

<sup>31</sup> Silva (1965).

<sup>32</sup> Heisse (1974).

Este estado de los asuntos en materia de vivienda prevaleció en el Parlamento hasta la promulgación de la Ley de 1906, que marcó un cambio de actitud hacia la manera de abordar la escasez de viviendas asequibles y saludables.

## 1.2 Ley de Habitaciones Obreras de 1906

Lo que se ha expuesto hasta este punto proporciona una visión de algunos de los antecedentes que influyeron en la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras en 1906. Este marco legal marcó el inicio de un extenso proceso en el que el Estado chileno ha abordado el problema de la vivienda popular. Es importante destacar que esta iniciativa fue pionera en América Latina. En el caso de algunos países europeos, legislaciones similares surgieron en un período relativamente cercano al de las naciones latinoamericanas; por ejemplo, en España, la Ley de Casas Baratas se promulgó recién en 1911.

La Ley de 1906 estableció el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que tenía diversas atribuciones, entre las que se incluían:

1. Promover la construcción de viviendas higiénicas y asequibles destinadas al alquiler o la venta.
2. Tomar medidas para mejorar la higiene de las viviendas obreras existentes.
3. Establecer condiciones para las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios.
4. Fomentar la creación de sociedades dedicadas a la construcción de viviendas.

El Consejo desempeñó un papel fundamental en la mejora de las condiciones de higiene, incluyendo la rehabilitación de viviendas que no cumplían con los estándares mínimos en esta materia y la demolición de aquellas que eran catalogadas como inhabitables<sup>33</sup>.

En los cerca de diecinueve años en que estuvo vigente la Ley de Habitaciones Obreras, se hizo evidente el notable énfasis que se puso en cuestiones relacionadas con la labor higiénica llevada a cabo por el Consejo de la Habitación; en particular, un informe emitido por el gobierno chileno en 1926 a través del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, con el propósito de ser remitido a la Oficina Internacional de Trabajo, arroja luz sobre las actividades orientadas a mejorar las condiciones higiénicas realizadas por las entidades públicas entre los años 1906 y 1924<sup>34</sup>.

Estas acciones de mejoramiento higiénico se centraron en la demolición de los conventillos insalubres en la ciudad de Santiago, y el informe revela que se derribaron 1.626 unidades de vivienda que albergaban aproximadamente 16.713 habitaciones, afectando a un total de 46.794 personas<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Hidalgo (2000).

<sup>34</sup> Córdova (1926).

<sup>35</sup> Hidalgo (2002).

El Consejo Superior de Habitaciones Obreras, con sede en Santiago, se propuso la elaboración de un censo que sirviera como base para determinar si las viviendas encuestadas cumplían o no con los requisitos de habitabilidad estipulados por la Ley de 1906. Durante el período mencionado, se declararon 2.216 propiedades como inhabitables y 1.720 como insalubres en la ciudad de Santiago; las primeras eran aquellas que presentaban las condiciones más precarias y tenían una alta probabilidad de ser demolidas, en virtud de la ley, debido a la existencia de "focos permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas"<sup>36</sup>. En general, estas viviendas precarias se hallaban vinculadas a diversos conventillos que existieron en Santiago en las primeras décadas del siglo XX.

Se han encontrado indicios que sugieren que alrededor de 1912, la labor de inspección del mencionado organismo se incrementó notablemente. Se destacó en un artículo de prensa que "tan pronto como el Consejo comenzó su trabajo, quedó claro que casi la totalidad de los conventillos de Santiago no cumplían de manera más o menos evidente con las disposiciones de la ordenanza. No solo se consideraban insalubres, sino que, más importante aún, inhabitables, es decir, no susceptibles de reparaciones que los dejaran en un estado aceptable. Por lo tanto, se ordenó su demolición"<sup>37</sup>.

Ante una situación de este tenor, se torna posible inferir que las demoliciones se llevaron a cabo siguiendo criterios basados en la decisión de las autoridades de erradicar las habitaciones "inhabitables" con base en consideraciones de higiene. Durante el período de vigencia de la Ley de 1906, esto tuvo ciertos impactos en el mercado de alquileres, ya que la construcción de nuevas viviendas era una de las áreas débiles de dicha regulación, conduciendo a una reducción de la oferta de viviendas y, como consecuencia, a un aumento de las tarifas de alquiler. Por lo demás, y en la mayoría de los casos, esta situación generó una firme oposición por parte de los propietarios de los conventillos clasificados en esta categoría; estos propietarios abogaron por la defensa de la propiedad privada para proteger sus intereses inmobiliarios<sup>38</sup>.

Otra de las atribuciones conferidas a los Consejos por la Ley de 1906 fue promover la construcción de viviendas higiénicas y económicas, ya sea a través de la construcción directa o mediante el estímulo a sociedades y empresas. Entre 1906 y 1924, esta labor resultó en la construcción de 193 cités en Santiago, que comprendían un total de 4,128 viviendas, equivalente a aproximadamente diez mil habitaciones; a partir de estos datos, se puede afirmar que las demoliciones superaron a las nuevas construcciones, lo que, como se mencionó anteriormente, tuvo efectos negativos significativos en los aspectos sociales y espaciales<sup>39</sup>.

Es así como un total de 5.369 habitaciones no fueron reemplazadas, lo que forzó a casi veinte mil personas a abandonar los conventillos calificados como "inhabitables"; esto, por cierto, resultó en un aumento de la densidad en los que aún permanecían en pie.

---

<sup>36</sup> *Ídem*, 2002.

<sup>37</sup> Torres (1986).

<sup>38</sup> *Ibíd.* (2002).

<sup>39</sup> Hidalgo (2002).

Por otro lado, los afectados buscaron alternativas, como el "arrendamiento a piso" en la periferia de la ciudad; a su vez, se produjo un aumento en las ocupaciones ilegales de terrenos, fenómeno que cobraría relevancia en las décadas posteriores a la implementación de la Ley de 1906.

Dentro de las construcciones realizadas tanto a través de la acción directa como de las franquicias proporcionadas por la Ley de 1906, es posible observar ejemplos de desarrollos en Santiago; el primer conjunto residencial que se benefició de estas disposiciones fue "Huemul," construido por la Caja de Crédito Hipotecario en 1911. En el Boletín de la Oficina del Trabajo del segundo semestre de 1911, se publicó en detalle el discurso pronunciado por el director de la Caja de Crédito Hipotecario, Luis Barros Borgoño, durante la entrega de estas obras a la comunidad.

En su discurso, Barros Borgoño hizo referencia a la ubicación del proyecto y al proceso de adquisición de los terrenos, destacando que los trabajadores podrían encontrar en medio de fábricas y talleres, junto a las amplias calles y avenidas, un hogar apacible, acogedor y luminoso que garantizaría la vida y la felicidad de las familias. Subrayó, también, que la adquisición de terrenos destinados a la construcción era una inversión beneficiosa en todas las ciudades que, como la capital, estaban experimentando una transformación significativa<sup>40</sup>.

Lo expresado por el presidente de la Caja de Crédito Hipotecario proporciona una visión bastante clara de cómo se determinaron las ubicaciones de los nuevos complejos habitacionales para los trabajadores en Santiago; en general, la periferia se convirtió en el lugar preferido tanto para los promotores inmobiliarios relacionados con proyectos de viviendas para trabajadores como para el Estado, principalmente debido al costo reducido de la tierra en estas áreas en comparación con el costo al alza de los suelos en los terrenos urbanos de Santiago.

### 1.3 Alza de precios en el alquiler y el comienzo de los conflictos

Como mencionamos en el apartado anterior, uno de los problemas más distinguibles que surgió con la implementación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 fue el aumento de los costos de alquiler, resultado virtualmente inevitable tras la aplicación de las medidas de saneamiento llevadas a cabo por los Consejos Habitacionales, más todavía si esta acción no se vio acompañada por la construcción de nuevas viviendas para reemplazar las conventillos demolidos, ni por el incremento correspondiente en la edificación de nuevas casas destinadas a las clases trabajadoras.

Adicionalmente, las viviendas erigidas bajo el amparo de esta ley tenían costos relativamente elevados para ser alquiladas o adquiridas por obreros de bajos ingresos; como resultado, gran parte de la población seguía viviendo en condiciones mínimas, sin acceso a servicios de urbanización. Un estudio realizado a principios de la década de 1920, que evaluó la legislación de 1906, señaló que "el 90 por ciento de las habitaciones

---

<sup>40</sup> Barros Borgoño (1911).

higiénicas construidas en Santiago según esta ley consistía en departamentos de varias habitaciones, con alquileres mensuales que oscilaban entre cuarenta y ochenta pesos. Estas tarifas estaban muy por encima de los recursos económicos de la clase más empobrecida de la sociedad, como jornaleros, trabajadores agrícolas y lavanderas, quienes no podían permitirse gastar más de veinte pesos al mes en alquiler de vivienda"<sup>41</sup>.

Las circunstancias sociales y las fluctuaciones económicas vinculadas a las diversas crisis financieras a nivel nacional, junto con las restricciones concernientes a las regulaciones previas, se manifestaron a través de las reacciones de los grupos más afectados por la escasez de viviendas; más particularmente, fueron los elevados costos de alquiler y la formación de las denominadas Ligas de Arrendatarios, que buscaban establecer un espacio de negociación con los propietarios y el gobierno, los eventos que marcaron el rumbo de las respuestas estatales a finales de la década de 1910 y durante la primera mitad de la década de 1920<sup>42</sup>.

El primer movimiento de arrendatarios en Chile surgió en 1914, específicamente en la ciudad portuaria de Valparaíso; en ese año, las sociedades obreras comenzaron a llevar a cabo manifestaciones en protesta por el aumento del costo de vida. Bajo el cariz de esta situación se creó una Liga de Consumidores, que tenía como una de sus principales reivindicaciones la alta tarifa de los arriendos; en el transcurso de ese mismo año, esta asociación se transformó en una Liga de Arrendatarios<sup>43</sup>.

En su declaración de principios, este grupo contestatario dejó en claro sus objetivos: "Evitar el incremento de las tarifas de alquiler en las viviendas, trabajar para lograr una reducción del cuarenta por ciento en los arriendos, exigir a los propietarios mejoras sanitarias y el cumplimiento por parte de las autoridades municipales de las regulaciones de higiene, y luchar contra cualquier abuso de los propietarios en perjuicio de los arrendatarios"<sup>44</sup>.

En 1925, y en este marco de sucesos revulsivos, se promulgó el Decreto Ley 261, conocido como la Ley de la Vivienda, que introdujo una serie de medidas significativas para abordar la cuestión de la vivienda. Estas medidas incluyeron una reducción del 50 por ciento en la renta de alquiler de propiedades declaradas insalubres, la limitación de los precios de alquiler de viviendas saludables, la exención del pago de impuestos y la prohibición de desalojar a los arrendatarios antes de seis meses, entre otras disposiciones relevantes. Paralelamente, esta normativa estableció los Tribunales de Vivienda, cuya función principal era intentar fijar las tarifas de alquiler de los conventillos y cités; tenían, asimismo, la jurisdicción para determinar la renta de arrendamiento a pagar por los arrendatarios de pisos<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Munita (1921).

<sup>42</sup> Hidalgo (2002).

<sup>43</sup> Espinoza (1988).

<sup>44</sup> *Ídem* (1988).

<sup>45</sup> Hidalgo (2002).

Es significativo destacar que este fue uno de los primeros pasos legales en Chile relacionados con el "arrendamiento a piso"<sup>46</sup>, una modalidad de alquiler en la que personas de bajos recursos arrendaban una porción de terreno y gradualmente construían una vivienda. Esta práctica permitió a numerosos habitantes de diversas ciudades abordar su falta de vivienda; sin embargo, en la mayoría de los casos, estas áreas residenciales generadas a través del arrendamiento a piso carecían de servicios básicos de urbanización, por lo que uno de los objetivos de las ordenanzas de urbanismo promulgadas desde la década de 1910 fue controlar estas precarias formas de ocupación de espacios urbanos por parte de la población de escasos recursos a principios del siglo XX.

Los Tribunales de la Vivienda se establecieron en cada Departamento del país, previa autorización del respectivo Gobernador, y tenían jurisdicción para abordar no solo las cuestiones relacionadas con la Ley de la Vivienda de 1925, sino también las infracciones a las leyes sanitarias vinculadas a la vivienda y a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. En consecuencia, tenían la facultad de ordenar el cierre, la reparación o la demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables; este aspecto legal amparó parte de las prácticas inadecuadas que surgieron posteriormente como resultado de la Ley de la Vivienda de 1925. En muchas ocasiones, los inquilinos deliberadamente contribuyeron al deterioro de sus viviendas con el fin de obtener la reducción del cincuenta por ciento en la renta de alquiler<sup>47</sup>.

En cuanto a este autodeterioro de las viviendas por parte de los inquilinos, un fenómeno no deseado surgido como consecuencia de la normativa de arrendamientos de 1925, es importante recalcar que, a pesar de las ventajas estipuladas en la ley para los arrendatarios, estas se vieron limitadas por una ordenanza complementaria promulgada en marzo de 1925; esta ordenanza recogió en gran medida las demandas de los propietarios y rentistas<sup>48</sup>.

Los Tribunales de la Vivienda estuvieron en funcionamiento hasta 1927, momento en el cual se fusionaron con los Tribunales del Trabajo durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, y durante su existencia estuvieron involucrados en la demolición de aproximadamente treinta mil unidades habitacionales, lo que contribuyó al aumento del déficit de viviendas; esto representó una continuación de la labor que llevó a cabo el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, el cual desempeñó un papel fundamental en la aplicación de las normas de higiene requeridas por las autoridades de salud pública.

Resulta relevante, además, señalar que el Decreto de Arrendamientos de 1925 marcó el inicio de una serie de leyes destinadas a congelar los precios de los alquileres, una política que se mantuvo prácticamente hasta la década de 1970. No obstante, por ejemplo, en 1932 se estableció un organismo estatal, el Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República, con el propósito de supervisar no solo los valores

---

<sup>46</sup> Este primer paso sería cristalizado de manera definitiva con las Leyes de Fomento a la Edificación Obrera de la década de 1930.

<sup>47</sup> Bravo (1959).

<sup>48</sup> Guzmán (1990).

de los alquileres, sino también una amplia gama de bienes y servicios esenciales; este organismo desempeñó un papel fundamental en la fijación de los precios de los arrendamientos y en la mediación de conflictos entre propietarios e inquilinos<sup>49</sup>.

#### 1.4 Ley de Habitaciones Baratas de 1925

El conflicto generado tanto por la legislación de alquileres como por su implementación tuvo un impacto significativo en la dirección que tomaron las políticas del Estado en relación con la vivienda; en efecto, poco tiempo después de la promulgación de la regulación de arrendamientos, las instancias parlamentarias aprobaron la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que se presentó como uno de los posibles remedios para abordar la escasez de viviendas higiénicas destinadas a las clases más necesitadas.

El primer artículo de esta iniciativa legal estableció la creación del Consejo Superior de Bienestar Social, que reemplazó al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros establecido por la Ley de 1906; este nuevo organismo encargado de la vivienda social en Chile estuvo bajo la supervisión del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, en consonancia con el modelo emergente de protección social en el país a finales de la década de 1920.

La Ley de 1925 adoptó el concepto de "habitación barata" en lugar del término "habitación obrera" utilizado en la normativa de 1906. De acuerdo con lo estipulado en la legislación de 1925, una "habitación barata" era aquella cuya renta de alquiler no excediera los trescientos pesos mensuales o una casa individual cuyo valor no superara los treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en las demás ciudades del país, estos valores máximos serían determinados por el Presidente de la República siguiendo las recomendaciones del Consejo de Bienestar Social.

La implementación de la Ley de 1925 introdujo diversas innovaciones en la política de vivienda chilena durante la segunda mitad de la década de 1920 y principios de la década de 1930; por primera vez, se otorgó un papel importante a las cooperativas de vivienda para abordar el déficit de viviendas en el país, pues se consideró fundamental la contribución de las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar su carencia de viviendas.

En la ciudad de Santiago, bajo el amparo de esta legislación, se crearon 19 cooperativas de edificación, entre las que destacan las siguientes: Congreso Social Obrero, Nacional de Comerciantes con 85 socios, Miraflores con 100 socios, Artesanos la Unión con 274 socios, General de Policías, Correos y Telégrafos, Personal Sanitario, y Manuel Montt, entre otras<sup>50</sup>.

Estas cooperativas de vivienda se centraron principalmente en viviendas unifamiliares en lugar de bloques de viviendas, como se proponía inicialmente en la normativa.

---

<sup>49</sup> Hidalgo (2002).

<sup>50</sup> Álvarez (1935).



Mientras se prolongó este período, se comenzó a denominar a estos conjuntos residenciales destinados a empleados y obreros como "poblaciones", en tanto eran agrupaciones de viviendas unifamiliares, a menudo diseñadas bajo la influencia del concepto de "ciudad jardín"; contribuyeron a dar forma a una nueva morfología urbana residencial que iba más allá de las calles o pasajes aislados y ocupaba extensiones de terreno más amplias, involucrando múltiples manzanas<sup>51</sup>.

En el contexto de la aplicación de la Ley de 1925, las "poblaciones" reemplazaron a los cités, y las superficies que involucraron estos nuevos conjuntos residenciales fueron considerablemente mayores que las construcciones anteriores; las casas unifamiliares en las afueras de la ciudad, por su parte, con terrenos espaciosos y condiciones higiénicas modernas, comenzaron a ser consideradas como una opción residencial deseada por las clases medias y medias bajas.

#### 1.5 Ley de Fomento de la Edificación Obrera de 1931 y Caja de Habitación Popular de 1936

A principios de la década de 1930, la política de vivienda en Chile experimentó ciertas modificaciones, centrándose en la diversificación de direcciones para abordar el problema de la vivienda en lugar de implementar cambios drásticos en las estrategias existentes; estas modificaciones, en cualquier caso, estuvieron en línea con la creciente tecnificación de la administración pública, donde los arquitectos, organizados gremialmente, asumieron la mayoría de los cargos directivos en instituciones oficiales relacionadas con la construcción de viviendas sociales<sup>52</sup>.

Estas modificaciones se manifestaron a través de dos leyes esenciales: la Ley 4931 del 6 de febrero de 1931, conocida como la Ley de Fomento de la Edificación Obrera, y el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 del 12 de marzo de 1931, llamado la Ley de Fomento de la Habitación Obrera. A pesar de algunas diferencias, ambas normativas eran similares en su enfoque y objetivos, por lo que se han agrupado bajo la denominación de "Leyes de Fomento de la Edificación Obrera" para fines operativos; al mismo tiempo, la mayoría de las leyes promulgadas hasta 1936, cuando se creó la Caja de Habitación Popular, estuvieron relacionadas con estas normativas y, por lo tanto, se incluyen en esta clasificación.

Estas leyes tenían como objetivo principal reemplazar gran parte de los preceptos de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que no había logrado alcanzar las expectativas generadas. Uno de los aspectos más destacados de estas nuevas legislaciones fue la regulación del "arrendamiento a piso" y la "compraventa de sitios a plazo"; el "arrendamiento a piso" implicaba el alquiler de una porción de terreno a personas de escasos recursos, en la que posteriormente construían su vivienda de manera gradual mientras, por otro lado, la "compraventa de sitios a plazo" se refería a la venta de

---

<sup>51</sup> Palmer (1984).

<sup>52</sup> Hidalgo (2000).

terrenos en la periferia de las ciudades por parte de propietarios, donde los compradores construían sus viviendas según sus posibilidades económicas.

Estas dos modalidades de acceso a la tierra dieron lugar a importantes procesos especulativos en torno al suelo urbano y a menudo excedieron la legislación vigente en cuanto a los servicios mínimos de urbanización requeridos para el desarrollo de nuevas comunidades; estas normativas se originaron desde la promulgación de la Ley de la Comuna Autónoma en 1891 y tenían como objetivo restringir y regular la ocupación del suelo, determinando los límites urbanos de las ciudades<sup>53</sup>. En 1914, se estableció la Ley 2960 sobre Planes y Límites Urbanos, que marcó un precedente en el siglo XX en lo que respecta a la zonificación del territorio de las ciudades chilenas y estableció los planes de urbanización.

Estos procesos especulativos a menudo resultaron en abusos, ya que en muchas ocasiones los contratos de arrendamiento y compraventa no se registraban. Así, los desalojos de inquilinos eran comunes, aunque hacia la segunda mitad de la década de 1920, disminuyeron debido al Decreto de Arrendamientos de 1925; sin embargo, este decreto a veces carecía de relevancia, ya que un gran número de acuerdos entre las partes involucradas se basaban en contratos verbales<sup>54</sup>.

En estas circunstancias fue que surgió una nueva propuesta destinada a establecer una agencia técnica con amplias atribuciones administrativas y mayores recursos; esta agencia, conocida como la Caja de Habitación Popular, fue establecida mediante la Ley 5950 del 8 de octubre de 1936. El proyecto para crear esta entidad fue liderado por el Senador Alejo Lira Infante, una figura clave en el desarrollo de las políticas habitacionales en Chile durante la primera mitad del siglo XX.

Lira Infante presentó detalladamente las motivaciones y características de la Caja de Habitación Popular en la Exposición de la Habitación Económica de 1936. En esa ocasión, enfatizó la importancia de esta institución para el desarrollo de políticas de vivienda popular, señalando que la Caja estaba destinada a poner fin a las condiciones insalubres de las viviendas obreras en un plazo relativamente corto<sup>55</sup>.

A pesar de que esta institución no contaba con todos los recursos necesarios para abordar completamente el problema de la vivienda, los fondos disponibles eran significativamente mayores en comparación con las iniciativas anteriores; según palabras de Infante Lira, el movimiento de fondos que la Ley 5950 contemplaba era considerable y permitiría llevar a cabo un amplio plan de construcción de viviendas tanto en áreas urbanas como rurales, transformando la realidad del problema habitacional<sup>56</sup>.

En general, hubo un sentimiento optimista en varios sectores políticos, sociales y gremiales sobre el potencial de la Caja de Habitación Popular; diversas comunicaciones en la Exposición de la Habitación Económica de 1936 resaltaron la capacidad

---

<sup>53</sup> Munizaga (1980).

<sup>54</sup> Hidalgo (2000).

<sup>55</sup> *Ídem* (2000).

<sup>56</sup> Hidalgo (2000).

constructiva que esta ley otorgaba a la nueva institución, lo que fue ampliamente respaldado por la mayoría de los presentes.

Sin embargo, la Asociación de Propietarios de Chile expresó algunas reservas en relación al proyecto de la Caja de Habitación Popular. Su postura se basaba en la creencia de que la construcción por parte del Estado, ya sea directa o indirecta a través de cajas similares, no era aconsejable. Argumentaron que incluso si los arrendatarios o compradores cumplían con sus pagos, siempre existirían casos que aprovecharían la flexibilidad que ofrecía el Estado en el pago de las deudas, lo que se confirmaba con las leyes periódicas de condonación de deudas. Además, criticaron las inversiones oficiales, alegando que los organismos estatales no valoraban el dinero de la misma manera que lo hacían los particulares, lo que resultaba en una competencia desleal<sup>57</sup>.

La Caja de Habitación Popular tenía como objetivo no solo atender a la población más necesitada, sino también a los sectores de ingresos medios bajos y medios que no podían acceder a viviendas por sus propios medios; la ley buscaba una solución amplia para el problema de la vivienda, abordando tanto a las viviendas populares como a las de bajo precio que no necesariamente eran habitadas por obreros<sup>58</sup>.

Los resultados alcanzados por la Caja de Habitación Popular no cumplieron completamente con las expectativas iniciales, pues si bien logró construir un número significativo de viviendas entre 1937 y 1941, la cantidad estuvo por debajo de las metas proyectadas; esto se debió en parte a dificultades en la asignación de fondos y a la falta de cumplimiento de los aportes previstos por diversas instituciones<sup>59</sup>. La Caja enfrentó desafíos financieros y administrativos que limitaron su capacidad para alcanzar los objetivos establecidos; a pesar de esto, su labor no fue nula y contribuyó a mejorar la situación de vivienda en Chile.

## 2. Vivienda en el Estado Desarrollista: 1953-1973

### 2.1 La Corporación de Vivienda (CORVI)

En 1953, se instituyó la Corporación de Vivienda, CORVI, como un organismo encargado de unificar las acciones estatales relacionadas con la vivienda y desarrollar políticas habitacionales en Chile. La creación de CORVI surgió como resultado de un consenso político sobre la urgente necesidad de abordar la escasez de viviendas en el país, que se estimaba en aproximadamente 145.000 unidades en el momento de su fundación; la misión de CORVI consistía en orquestar una política de vivienda respaldada por el Estado, promoviendo el crecimiento de la industria de la construcción y coordinando la participación del sector privado<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Guzmán y Correa (1937).

<sup>58</sup> Lira Infante (1937).

<sup>59</sup> Alcaíno (1941).

<sup>60</sup> Imilan (2016).

La CORVI no limitó su visión únicamente a la vivienda, sino que asumió un enfoque más amplio sobre lo habitacional, abordando la tarea de construir comunidades, entornos urbanos y servicios públicos que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. De acuerdo con Aguirre y Rabi<sup>61</sup>, la CORVI se convirtió en un referente tanto para el diseño arquitectónico como para la planificación urbana; más allá de ser una entidad gubernamental dedicada a políticas de vivienda, se transformó en un centro de pensamiento y acción en lo que respecta a lo habitacional.

Bajo la influencia de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), la CORVI desempeñó un papel significativo en la orientación de proyectos habitacionales. Impulsó principios como la construcción industrializada, la densificación que implicaba la construcción en altura, la consideración de la relación entre vivienda y espacio público, y la ubicación estratégica cerca de las zonas de empleo; estos preceptos se reflejaron en la mayoría de los proyectos habitacionales, que a menudo se sometieron a concursos de diseño arquitectónico, generando una destacada actividad arquitectónica en el ámbito de la vivienda social<sup>62</sup>.

Los proyectos de gran envergadura respaldados por CORVI, como la Unidad Vecinal Portales en Santiago, que involucró la construcción de 1.850 viviendas, se convirtieron en hitos urbanos significativos en diversas ciudades intermedias y metropolitanas de Chile, pasando a ser proyectos que no solo se destacaron por su tamaño, sino también por su calidad espacial y constructiva, lo que contribuyó al desarrollo urbano de las áreas circundantes.

La creación de la CORVI se fundamentó en la existencia de diversas Cajas de ahorro que promovían el ahorro de los trabajadores con el propósito de adquirir viviendas; esto supuso que los principales beneficiarios del sistema CORVI fuesen predominantemente pertenecientes a las clases medias, es decir, trabajadores que disponían de la capacidad de ahorrar y que típicamente tenían empleos formales y estables<sup>63</sup>.

A mediados del siglo XX, las ciudades chilenas, al igual que muchas urbes en América Latina, experimentaban un notable crecimiento poblacional debido a la migración de las zonas rurales a las urbanas; si en 1940, el 40% de la población de Chile residía en áreas urbanas, para 1970 esta cifra se había elevado al 71%. La migración a las ciudades conllevaba desafíos importantes, ya que las condiciones de inserción para quienes llegaban solían ser precarias, con dificultades para acceder a viviendas y empleo formal. Por lo mismo, y en términos general, muchos migrantes se veían obligados a vivir en asentamientos informales conocidos como "poblaciones callampas" o campamentos<sup>64</sup>.

Debido a estas circunstancias, aunque la CORVI desempeñó un papel crucial en la transformación del entorno urbano al generar soluciones habitacionales de alta calidad, estas oportunidades estaban principalmente disponibles para aquellos con empleos

---

<sup>61</sup> Aguirre y Rabi (2009).

<sup>62</sup> *Op. Cit* (2016).

<sup>63</sup> Raposo (2007).

<sup>64</sup> Imilan (2016).

formales y capacidad de ahorro, dejando excluidos a los grupos más vulnerables que carecían de empleos estables y a menudo residían en poblaciones callampas. En este calamitoso contexto, en 1956, y tras un devastador incendio en una población callampa en Santiago, se produjo la primera movilización de los pobladores que exigían el apoyo del Estado para reconstruir sus viviendas, que incorporó la ocupación de terrenos donde se construirían nuevas viviendas, lo que llevó a la creación de la Población La Victoria. Este levantamiento popular se convirtió en un evento paradigmático, no solo en Chile sino en toda América Latina, marcando la emergencia de un nuevo actor político en la región<sup>65</sup>.

Ante la evidencia de una demanda por viviendas que no podía ser satisfecha por su política convencional, la CORVI implementó el Programa de Autoconstrucción y Erradicación, que tenía como objetivo reubicar asentamientos informales, que generalmente se encontraban en zonas de riesgo o en áreas de difícil urbanización. Para ello, la CORVI adquiría nuevos terrenos, los subdividía y proporcionaba una unidad mínima habitable con infraestructura básica. Aunque se desarrollaron varios modelos en este proceso, lo destacado fue que los propios habitantes desempeñaban un papel activo en la construcción de sus viviendas, lo que requería organización y compromiso por parte de la comunidad.

Por medio de esta iniciativa, en 1959, más de 25.000 ex habitantes de poblaciones callampas colaboraron en la construcción de la Población San Gregorio, la primera de su tipo, dando inicio a un modelo de producción social del hábitat que ganaría relevancia en los años venideros. Para 1965, estos programas se fortalecieron bajo el nombre de "Operación Sitio"; en el marco de este programa, la CORVI implementó más de 45 proyectos solo en la ciudad de Santiago hasta 1972, albergando a miles de residentes de los estratos más vulnerables de la población<sup>66</sup>.

Ya en la década de 1970, el movimiento de pobladores respaldó la llegada al poder del Gobierno de Salvador Allende y, al mismo tiempo, presionó al Gobierno Popular para que resolviera el problema habitacional; así, entre 1970 y 1972, se organizaron 122 tomas de terreno en todo el país. A pesar de que en 1971 se logró la construcción de aproximadamente 90.000 unidades de vivienda, superando el promedio anual de 37.000 unidades entre 1950 y 1982, la fuerza del movimiento de pobladores continuó ejerciendo una presión constante sobre las capacidades del Gobierno revolucionario<sup>67</sup>.

## 2.2 La Unidad Popular, la vivienda como un Derecho Social y la labor de la CORMU

Como se mencionó, el final del período de la Unidad Popular marcó un momento en el que la política de vivienda estaba caracterizada por una construcción masiva de

---

<sup>65</sup> *Ídem* (2016).

<sup>66</sup> Imilan (2016).

<sup>67</sup> Simian (2010).

viviendas, pruebas experimentales en lo arquitectónico y una participación activa de un grupo significativo de pobladores en la producción social del hábitat.

Resulta interesante advertir, antes de entrar en materia de vivienda en el período de la Unidad Popular, que el movimiento de pobladores estaba compuesto en gran medida por segmentos de la población movilizados por las agendas políticas de los partidos de la época y estaba fuertemente involucrado en las transformaciones revolucionarias; pero a pesar de esa impregnación, la reflexión sobre las experiencias del movimiento de pobladores sigue dos grandes líneas de pensamiento.

Por un lado, se tiene que este movimiento, articulado a través de la toma de terrenos y una sólida base asociativa, representaba un germen de un movimiento social popular que trascendía la demanda específica de vivienda, y que algunos lo consideran como la base de las fuerzas revolucionarias, especialmente a fines de la década de 1960 en Chile, como un componente fundamental de lo "popular" que promovía una cultura política distinta a la concepción burguesa; por otro lado, se enfatiza la naturaleza institucionalizada del movimiento de pobladores, desde las políticas de promoción popular a mediados de la década de 1960 hasta –incluso– la actualidad, donde la participación en comités de vivienda está impulsada por el acceso a la propiedad privada<sup>68</sup>.

Como sea, durante el mandato de "mil días" de la Unidad Popular, se implementaron políticas sectoriales que se basaron en el reconocimiento de la vivienda como un derecho social; estas políticas marcaron un quiebre notable con los enfoques previos a 1970, que incluían la participación financiera de las familias vulnerables en el proceso de adquisición de viviendas<sup>69</sup>.

Dándose este contexto, se instauró una concepción de igualdad que se alineaba con la búsqueda de justicia social que caracterizó a América Latina y a Chile entre 1960 y 1973. Esta idea de igualdad, en lo concreto, se diferenciaba de las políticas de acceso a la vivienda social anteriores y posteriores, que se basaban en un concepto más universal de igualdad; en disonancia con los períodos previos, las políticas durante la Unidad Popular se orientaron hacia una conceptualización particular y socialista de la justicia social, y donde la vivienda se consideraba un derecho que garantizaba la digna reproducción de los trabajadores. Un ejemplo cercano a lo que buscó la Unidad Popular durante su mandato podría ser el programa de construcción de viviendas en Cuba<sup>70</sup>.

Sin embargo, esta prominente ideología socialista de la vivienda no pudo desarrollarse completamente debido al corto período en el que se presentó y, adicionalmente, a diversos obstáculos; en ese sentido, y entre las razones que limitaron su éxito, se encontraban las altas tasas de crecimiento demográfico, las restricciones presupuestarias del Estado, la inflación característica de la época, la incapacidad del

---

<sup>68</sup> Castells (2014).

<sup>69</sup> Hidalgo (2005).

<sup>70</sup> Hidalgo *et al.* (2016).

sector público para cumplir con las metas propuestas y la retirada del sector privado del mercado de la vivienda<sup>71</sup>.

Como resultado de las desafiantes condiciones que enfrentó la Unidad Popular, se produjo un significativo déficit en el suministro de viviendas y una disminución en los programas de construcción y desarrollo de infraestructura; esto ocurrió a pesar del compromiso del gobierno de la Unidad Popular de proporcionar un número sustancial de soluciones de vivienda, con un alto grado de gratuidad para las clases populares. Vale recordar que el objetivo de su mandato era poner fin al déficit estructural de viviendas que Chile había experimentado durante la mayor parte del siglo XX<sup>72</sup>.

Una especial mención merece la labor ejercida por la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, durante los años de mandato de la Unidad Popular. El gobierno de Salvador Allende heredó una estructura institucional para la gestión de la vivienda urbana, que se había establecido a partir de 1965 con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y sus entidades ejecutoras: la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de la Vivienda (CORVI, existente desde 1959), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), y la Corporación de Obras Urbanas (COU, creada en 1967); CORVI se centraba en la construcción de viviendas, CORHABIT en su distribución, COU en infraestructura de redes y servicios, y CORMU tenía un enfoque más amplio en la urbanización de áreas urbanas, con competencias para intervenir en la planificación de la ciudad. A pesar de esta división, las funciones se superponían en la práctica, y todas las corporaciones tenían competencias amplias y similares<sup>73</sup>.

El gobierno de Allende también heredó, cómo se sabe, un significativo déficit de unidades habitacionales de administraciones anteriores y, sumado a esto, reconoció la vivienda como un derecho; esto llevó a un aumento en las presiones sociales y un aumento en la ocupación de terrenos. Para 1971, se estimaba que aproximadamente el 10% de la población de Santiago vivía en campamentos informales, careciendo de urbanización y estructura de propiedad, dando tiempo y espacio para la formación de zonas de vulnerabilidad, denominadas "territorios de la vivienda social"; según Miguel Lawner, director de CORMU durante el gobierno de Allende, el déficit alcanzaba las 500.000 unidades y más de 60.000 familias vivían en campamentos solo en Santiago<sup>74</sup>.

A pesar de la significativa necesidad de vivienda constatada, la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) no se centró únicamente en la provisión cuantitativa, sino que operó en concordancia con uno de sus principios fundamentales: concebir el espacio urbano como un reflejo del desarrollo social. Esto se tradujo en dos acciones

---

<sup>71</sup> Hidalgo (2005).

<sup>72</sup> *Ídem* (2016).

<sup>73</sup> Raposo (2001).

<sup>74</sup> Hidalgo (2004).

principales, destinadas a abordar la segregación en la ciudad: la revitalización de áreas centrales y la incorporación de espacios públicos en los proyectos habitacionales<sup>75</sup>.

En línea con estas premisas, y como ejemplo paradigmático de este apego a principios, el Presidente Salvador Allende encomendó a la CORMU la transformación del Parque Cousiño, un terreno de 80 hectáreas ubicado en el corazón de la ciudad de Santiago que se encontraba en estado de deterioro; el proyecto buscaba convertir el parque en un nuevo modelo de espacio público de acceso popular. Y fue un asunto emblemático para el gobierno, pues originalmente el Parque Cousiño se había concebido como un lugar elitista en el siglo XIX y se había vinculado al desarrollo de barrios de lujo; tanto así que, en su versión inicial, se había intentado restringir y controlar las actividades recreativas populares que tradicionalmente tenían lugar en este espacio, incluso antes de que se convirtiera en terreno de prácticas militares<sup>76</sup>. Una de las primeras medidas para desvincular el parque de su pasado oligárquico fue cambiar el nombre del benefactor original, el empresario Luis Cousiño, por el del héroe de la Independencia, Bernardo O'Higgins.

El gobierno se enfrentó, posteriormente, a la necesidad de acelerar el desarrollo del parque O'Higgins, lo que llevó a la creación de una "oficina en campaña" compuesta por profesionales encargados de diseñar y supervisar el proyecto in situ, en paralelo a la ejecución de las obras<sup>77</sup>. Esta decisión fue tomada en virtud de la implementación del sistema de "ejecución directa", lo que implicaba que la contratación de trabajadores, la dirección de las obras y la adquisición de materiales estarían bajo la supervisión de la misma CORMU; de esta manera, las obras realizadas a través de este sistema también cumplían una función como programa estatal de empleo. La presencia de un gran número de trabajadores, combinada con la presión para acelerar los trabajos, resultó en que el proyecto arquitectónico siguiera un concepto general, pero las decisiones particulares se tomaban en el momento; el equipo de trabajo estuvo encabezado por los arquitectos Raúl Bulnes, a cargo de la gestión y la construcción, y Carlos Martner, un pionero y académico en el campo de la arquitectura del paisaje moderno en Chile.

Con todo, y debido principalmente a la férrea labora de la CORMU, la versión chilena del modelo de parque popular se tradujo en un programa de actividades que combinaba elementos estéticos tanto racionalistas como pintorescos, entrelazando el jardín romántico con la cultura rural popular; estas atracciones estaban destinadas a un público considerado ejemplar: los trabajadores y sus familias. Se estimaba que el diseño del parque podía acoger a unas 60.000 personas<sup>78</sup>, convirtiéndolo en un espacio masivo y funcional que ofrecía una amplia gama de opciones para el tiempo libre.

---

<sup>75</sup> CORMU (1971).

<sup>76</sup> Montealegre (2017).

<sup>77</sup> CORMU (1973).

<sup>78</sup> Cousin (1974).



### 3. Vivienda durante la Dictadura Militar

#### 3.1 La instauración de la vivienda como un bien de consumo

Hasta el año 1975, la situación económica en Chile estuvo marcada por la incertidumbre y la toma de decisiones por parte de la Junta Militar, tras dos años de la toma del poder y basadas en una doctrina de orientación keynesiana; factores como la inmovilidad económica, la disminución de la productividad, la reducción de los ingresos por concepto de exportaciones de cobre, el aumento global en los precios del petróleo, altos niveles de desempleo y una inflación significativa generaron preocupación en una parte del sector empresarial chileno. Este grupo, a través de la Fundación de Estudios Económicos: Banco Hipotecario de Comercio (BHC), organizó conferencias centradas en la economía social de mercado, con el propósito de persuadir al gobierno para llevar a cabo modificaciones urgentes en la política económica vigente hasta ese momento.

En marzo de 1975, durante el II Ciclo de Conferencias sobre la Economía Social de Mercado, el premio Nobel de Economía, Milton Friedman, quien en ese momento era uno de los destacados exponentes de la escuela monetarista y profesor en la Universidad de Chicago<sup>79</sup>, pronunció una conferencia. En esta presentación, el Dr. Friedman recomendó el control del déficit fiscal como medida para reducir la inflación, que en ese momento alcanzaba el 16.5%; además, propuso un enfoque que se alejaba de enfoques gradualistas y se asemejaba a un "tratamiento de shock"<sup>80</sup> para abordar la inflación y la desorganización.

Aunque estas medidas reconocían conllevar costos políticos, económicos y sociales significativos a corto plazo, se argumentaba que a largo plazo permitirían la recuperación de la economía chilena, siguiendo ejemplos previos de países como Japón y Alemania, que habían experimentado tasas de crecimiento sostenido tras implementar medidas similares. Estas acciones eran coherentes con un modelo de economía social de mercado, pero diferían de las políticas keynesianas.

Este objetivo –a saber, la instauración de un modelo inédito para Chile- se alcanzó mediante reformas profundas en el Estado y proyectos de modernización que abogaban por la privatización de bienes y servicios públicos, el fortalecimiento del mercado de capitales y la promoción de un enfoque doctrinal de corte neoliberal que podía aplicarse tanto en el sector público como en el privado. Se estableció un modelo estatal subsidiario que carecía de precedentes en la historia reciente del mundo en desarrollo, incluyendo a Chile, en tanto la formulación de este tipo de Estado subsidiario representó el cambio más sustancial en la forma en que históricamente se había abordado el déficit habitacional en Chile, y dismanteló completamente las políticas implementadas entre

---

<sup>79</sup> Gárate (2012).

<sup>80</sup> Friedman (1975).

1970 y 1973 que habían avanzado en el reconocimiento de la vivienda social como un derecho.<sup>81</sup>

El neoliberalismo en Chile, de este modo, surgió como una extensión del liberalismo económico, una doctrina considerada por la élite empresarial y política como la alternativa que mejor garantizaba el adecuado desarrollo de las libertades públicas<sup>82</sup>; su propuesta fundamental sostenía que el Estado no debía intervenir en los sectores económicos donde el mercado operaba de manera eficiente. En cambio, el Estado debía asumir un papel de gestión y garantía de la institucionalidad que regulaba el mercado o intervenir solo en casos de fallas del mismo<sup>83</sup>.

La implementación del Estado subsidiario resultó en una reestructuración de sus funciones y dimensiones<sup>84</sup>, y supuso al abandono de la provisión estatal de servicios sociales gratuitos, como la educación, la salud y la vivienda, ya sea a través de la creación de nuevas instituciones o la ampliación de la participación del mercado. Uno de los sectores más afectados por estos cambios fue el de la vivienda, especialmente en lo que respecta a la oferta de viviendas para los estratos más desfavorecidos.

En efecto, los fracasos previos en las políticas públicas llevaron a la introducción de enfoques utilitaristas, a partir de 1973, en áreas cruciales como el acceso a la vivienda. Se consideró necesario identificar y segmentar la demanda para proporcionar apoyo directo a través de subsidios a aquellos que eran vulnerables o que no podían acceder al mercado de viviendas por sus propios medios; según los utilitaristas en esta materia, esto permitiría al Estado ajustar sus acciones para obtener los mejores resultados posibles por cada unidad de inversión. A partir de entonces, el subsidio se convirtió en un elemento fundamental en las políticas públicas relacionadas con la vivienda en el contexto de la dictadura cívico-militar chilena, y estos enfoques han sido mantenidos por los gobiernos posteriores con algunas variaciones<sup>85</sup>.

La vivienda social pasó a ser, así, un componente integral del mercado inmobiliario en lugar de un derecho social cuyo acceso estaba garantizado a través de un sistema de financiamiento compartido; esta filosofía tenía como objetivo facilitar cambios en la distribución de la riqueza de la población, fomentar el ahorro y dinamizar la industria de la construcción, entre otros aspectos<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> Foxley (1982).

<sup>82</sup> Tironi (1990).

<sup>83</sup> Petersen (2015).

<sup>84</sup> Mattos (1992).

<sup>85</sup> Hidalgo *et al.* (2016).

<sup>86</sup> Foxley (1982).

### 3.2 La reestructuración neoliberal de la vivienda

Son variados los aspectos que dan cuenta clara del proyecto neoliberal de la dictadura sobre la vivienda; un análisis del Decreto Ley N° 539, por ejemplo, que fue reglamentado en 1975 a través del Decreto Supremo N° 610, arroja luz sobre la naturaleza y el alcance del subsidio habitacional.

Entre sus elementos destacados se encontraba la reintroducción de la reajustabilidad de las deudas relacionadas con los créditos de viviendas, entregando un enfoque que dio lugar a la creación y operación de un modelo en el que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) otorgaba un apoyo único a beneficiarios que cumplían con el requisito de demostrar un ahorro previo; lo que debían hacer estos beneficiarios era endeudarse en el mercado de capitales y recibían un subsidio habitacional por parte del Estado para completar el financiamiento de la vivienda. Este subsidio no podía superar el 75% del costo total de la vivienda, y generalmente era construida por el sector privado en terrenos económicos que a menudo carecían de urbanización o tenían un nivel muy bajo de la misma<sup>87</sup>.

A partir de 1976, se implementaron una serie de reformas en el país con el objetivo de modernizar la economía; estas reformas se basaron en la orientación hacia el mercado, el respeto total a la propiedad, la libertad de precios y comercio, y la reducción del papel del Estado a un rol subsidiario en relación con el sector privado<sup>88</sup>. En este contexto de reformas es que el Banco Central encomendó a la Universidad de Chile en el mismo año un estudio sobre un nuevo sistema de financiamiento habitacional.

Como resultado de este estudio, en 1977 se estableció el actual sistema de financiamiento hipotecario; este sistema se basa en préstamos bancarios a largo plazo, que normalmente oscilan entre 12 y 20 años (aunque se financian operaciones de hasta 30 años), y donde los préstamos se otorgan en forma de letras de crédito emitidas al portador o, a partir de 1988, en forma de mutuos hipotecarios<sup>89</sup>.

Este sistema fue diseñado para atender a los estratos socioeconómicos medios y altos que tenían la capacidad de acceder a los servicios del sistema bancario, que también había sido reestructurado con el propósito de formar parte de un sistema de beneficios directos destinados a los beneficiarios de programas sociales de vivienda; los programas conformantes, así, estaban orientados a ayudar a los individuos y familias que recibían el subsidio habitacional. Para ser elegibles para recibir la ayuda estatal, los solicitantes debían demostrar indefectiblemente un ahorro previo<sup>90</sup>.

El subsidio habitacional, como instrumento propiamente tal, se estableció en 1978. Según el Artículo 1 del Decreto Supremo núm. 188 del 22 de marzo de 1978, se definía como "una ayuda estatal directa que se otorgará por una sola vez a las personas

---

<sup>87</sup> Castañeda y Quiroz (1986).

<sup>88</sup> Morandé y García (2004).

<sup>89</sup> *Ídem* (2004).

<sup>90</sup> Pérez-Iñigo (1999).

naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario”<sup>91</sup>. Paralelamente al establecimiento del sistema de subsidios, el Estado comenzó a retirarse gradualmente de la mayoría de aspectos del mercado de la vivienda, mediante una estrategia de empoderamiento del sector privado, con la única excepción de la creación de normativas<sup>92</sup>. Desde el principio, este instrumento estuvo enfocado en la demanda y se dirigía a jefes de familia que no eran ni habían sido propietarios (ni sus cónyuges) de una vivienda adquirida con aportes del Estado.

El subsidio habitacional operaba en función de tres categorías de tasación, cada una de las cuales tenía asignados montos específicos expresados en unidades de fomento. El monto del subsidio no podía exceder el 75% del valor de tasación de la vivienda; además, este subsidio no se concedía a familias que destinaban más del 20% de sus ingresos al pago de créditos complementarios o que carecían de ahorro previo. El proceso de postulación, en tanto, se basaba en un número limitado de subsidios determinados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y los puntajes se asignaban en función del tamaño de la familia, otorgando un punto por cada miembro, y un punto adicional por cada unidad de fomento ahorrada previamente por el solicitante.

En todo caso, el subsidio a la demanda representaba únicamente el aspecto financiero e ideológico del modelo subsidiario de provisión de vivienda social, enfatizando el criterio de competencia entre los solicitantes basado en su ahorro previo, pues existían otros componentes que sustentaban las políticas públicas en este ámbito, e incluían la focalización en los grupos considerados más desfavorecidos, que se realizaba a través de la Ficha de Estratificación Social (CAS) en 1979, y la descentralización de la gestión inmobiliaria relacionada con la construcción de viviendas a nivel municipal<sup>93</sup>.

Otro evento de gran relevancia en el análisis de la reordenación neoliberal y su impacto en el ámbito espacial -esencial en el sector vivienda- se centra en la promulgación del Decreto Supremo N°420 en 1979. Este decreto plantea, en primer lugar, que el suelo no es un recurso escaso y, por lo tanto, se elimina cualquier forma de intervención pública en el mercado de suelo; en sintonía con esta perspectiva, se postula la existencia de una "forma natural" de ocupación del espacio impulsada por el mercado. Bajo esta perspectiva, áreas previamente rurales se transforman en áreas urbanizadas sin la necesidad de planificación estatal; así, y en términos conceptuales y prácticos, esto marca el fin de la planificación territorial organizada por el Estado<sup>94</sup>.

En segundo lugar, se consagra la primacía del mercado en la provisión de bienes. El Estado asume un papel subsidiario, interviniendo solo en aquellos casos en los que el mercado no opere de manera eficiente, y puede deberse –por ejemplo- a la falta de incentivos para la inversión por parte de agentes privados o a la incapacidad de la población para acceder a los bienes ofrecidos en el mercado por sus propios medios. Sólo en estas circunstancias, el Estado puede intervenir de manera activa como

---

<sup>91</sup> República de Chile (1978).

<sup>92</sup> Castañeda y Quiroz (1986).

<sup>93</sup> Hidalgo (2005).

<sup>94</sup> Imilan (2016).

proveedor o al subsidiar la demanda<sup>95</sup>, representando un cambio paradigmático con respecto a las prácticas implementadas desde mediados del siglo XX.

Por otro lado, las crisis económicas experimentadas a principios de la década de 1980 tuvieron un impacto negativo en la construcción de viviendas, con una producción de apenas 20.000 unidades al año hacia 1982. Durante ese período, el régimen de la dictadura buscaba crear condiciones propicias para el desarrollo sin distorsiones del mercado de suelo, fomentando la inversión privada; para lograr tal objetivo, se llevó a cabo un extenso proceso de erradicación de poblaciones informales en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985.

Este proceso implicó el desplazamiento de habitantes de bajos recursos desde áreas urbanas de alto valor y comunas ricas hacia la periferia de la ciudad<sup>96</sup>. La creación de nuevas unidades administrativas comunales en 1981 facilitó la expulsión de estas poblaciones hacia áreas periféricas, en comunas recién establecidas que acogieron a la población de bajos recursos. Las condiciones de resistencia a esta política se vieron mermadas debido al régimen de terror instaurado en el país; la represión contra opositores políticos y líderes sociales redujo drásticamente la capacidad organizativa del movimiento de pobladores. En este nuevo contexto de represión y crisis económica a principios de la década de 1980, el movimiento de pobladores luchaba más bien que por su sobrevivencia que por alguna otra causa.

Este proceso de reestructuración drástica del espacio urbano conducido por la dictadura cívico-militar llevó a la concentración de población de bajos recursos en la periferia de la ciudad, y sentó las bases para un continuo y marcado aumento de la segregación socio-residencial en los años subsiguientes<sup>97</sup>. Esta dinámica naturalizó la construcción de nuevas viviendas sociales en áreas de suelo de bajo valor, ubicadas en las zonas periféricas; de forma simultánea, se generó una presión constante para expandir el área urbana, incorporando de manera continua suelo previamente rural en la zona urbanizable de la ciudad.

En la década de 1980, el régimen militar retomó la tarea de abordar el déficit habitacional, que, según cifras alcanzaba las 820.959 unidades de vivienda en 1982<sup>98</sup>. Bajo el lema "Chile, país de propietarios," la dictadura militar tenía como objetivo fomentar la propiedad privada como un pilar fundamental de la sociedad; esta consigna, como se mencionó anteriormente, tenía raíces en la política de vivienda de las décadas anteriores. Es relevante recordar, en este sentido, la declaración temprana del reformador social Lira Matta en 1906, quien expresó: "La difusión de la pequeña propiedad es de gran trascendencia social, con el propósito de convertir al trabajador en propietario. Es ampliamente conocido que el trabajador propietario es un elemento

---

<sup>95</sup> Jirón y Cortés (2004).

<sup>96</sup> Tapia (2011).

<sup>97</sup> Sabatini *et al.* (2001).

<sup>98</sup> MacDonald (1994).

de estabilidad y progreso. La experiencia de la propiedad puede transformar las aspiraciones individuales y fomentar nuevas ideas y hábitos de ahorro<sup>99</sup>.

La dictadura, con el objetivo de reducir aparentemente el déficit habitacional, redujo significativamente todos los estándares previamente establecidos por CORVI en términos de construcción, diseño arquitectónico y planificación del espacio; conjuntamente, continuó implementando programas de autoconstrucción, especialmente en las áreas donde se habían reubicado a las poblaciones más vulnerables.

A pesar de que el decreto de 1979 tuvo una vigencia limitada, la crisis política y económica que surgió a principios de la década de 1980 condujo a la reinstauración de ciertos instrumentos de ordenamiento territorial. Las reformas estructurales que se introdujeron en el país, basadas en un nuevo acuerdo entre el Estado y el sector privado, y el cambio de enfoque desde una noción de ciudadanía hacia una de consumidor, que sientan las bases para el fortalecimiento del modelo que se consolidaría en la década siguiente<sup>100</sup>.

### 3.3 Liberalización del uso de suelo

Con el fin de asegurar la coexistencia de diferentes acciones espaciales por parte de los actores urbanos en la ciudad de Santiago de Chile, en un contexto de Estado subsidiario, se requería una reforma en las regulaciones y normativas relacionadas con el desarrollo urbano, el uso del suelo y el mercado inmobiliario; todo esto implicaba la adopción de una nueva concepción de justicia libertaria, que no se centraba tanto en la igualdad o la protección de derechos sociales, sino que priorizaba las libertades y los derechos económicos, como la propiedad privada, la competencia y el individualismo<sup>101</sup>.

La política de desarrollo urbano de 1979 se orientó hacia la completa liberalización de la oferta de suelo urbano al eliminar restricciones, impuestos y regulaciones que afectaban el funcionamiento del mercado. El suelo se consideró un recurso cuya transacción quedaba sujeta a las fuerzas del mercado, eliminando cualquier consideración sobre el suelo, la ciudad o la vivienda como derechos sociales; por lo mismo, el Estado procedió a vender terrenos para fomentar la libre competencia y la iniciativa privada. Como resultado, todo el suelo en Santiago pasó a ser propiedad de particulares, quienes podían venderlo al mejor postor siguiendo las leyes de oferta y demanda; acarreando la creación de una nueva geografía urbana segmentada según estratos socioeconómicos, concentrando a la población más desfavorecida en viviendas sociales ubicadas en las periferias de los municipios periféricos<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Citado en Hidalgo (2000).

<sup>100</sup> Moulian (2002).

<sup>101</sup> Žižek (2010); Harvey (2008).

<sup>102</sup> Hidalgo *et al.* (2008).

En el año 1981, a pesar de la renuncia a las políticas monetaristas más rígidas debido a la crisis económica que afectaba a Chile, y no obstante la adopción de enfoques más pragmáticos en la gestión económica, no se produjeron cambios significativos en la forma en que el Estado abordaba la problemática de la vivienda de los sectores más vulnerables. Estos sectores eran, por cierto, los más golpeados por la crisis y, al mismo tiempo, los menos considerados en la búsqueda de soluciones<sup>103</sup>; el modelo de provisión de vivienda social basado en el subsidio continuó centrándose en la producción de viviendas de bajo costo con el objetivo de reducir el déficit cuantitativo, donde el acceso a estas viviendas se realizaba a través de vouchers<sup>104</sup> y no se prestaba suficiente atención a las condiciones cualitativas de urbanización, y que solían ubicarse en áreas periféricas carentes de servicios, equipamientos y diversidad social.

Incluso en medio del clima de agitación social durante la crisis de 1982, no se produjo una disminución en las políticas de reubicación forzada de pobladores de asentamientos informales en áreas céntricas y pericéntricas hacia municipios periféricos de la Región Metropolitana de Santiago. En efecto, entre 1979 y 1986, alrededor de 28.500 familias fueron desplazadas de manera obligatoria, recibiendo viviendas sociales en municipios de la periferia urbana de la ciudad<sup>105</sup>. La mayoría de estos municipios receptores carecían de la infraestructura y el equipamiento adecuados para recibir a estos nuevos contingentes de población debido a su carácter periférico y la limitada inversión pública, situación que contribuyó al aumento anual de 1,200 hectáreas de la superficie urbana de Santiago, con los consiguientes impactos negativos en términos de degradación ambiental y ocupación de zonas expuestas a riesgos naturales<sup>106</sup>.

## 4. Vivienda y la transición a la Democracia

### 4.1 Profundización del modelo neoliberal

A partir de la década de 1990, se hace evidente la tendencia de ubicar la vivienda social en zonas de menor plusvalía y valor dentro de la ciudad. Esto da lugar a una configuración espacial caracterizada por una marcada continuación de la segregación, donde la población vulnerable se concentra en las periferias en conjuntos de viviendas que se caracterizan no solo por su homogeneidad, falta de diversidad y baja calidad, sino también por la acumulación de desventajas y la estigmatización asociada a estas áreas; así, con la década de 1990, la ciudad se consolida como un entorno segregado, fragmentado y disperso<sup>107</sup>.

Este modelo de desarrollo, heredado de dictadura, ha sido objeto de estudio principalmente en áreas metropolitanas; sin embargo, la evidencia empírica muestra

---

<sup>103</sup> Atria *et al.* (2013).

<sup>104</sup> Casgrain (2010).

<sup>105</sup> Molina (1985).

<sup>106</sup> Larraín y Molina (1987).

<sup>107</sup> Mattos (1992).

que estos mismos patrones de desplazamiento de vivienda social hacia la periferia se repiten en ciudades intermedias y de menor tamaño<sup>108</sup>. Al analizar algunas capitales regionales, se observan tendencias similares, como en el caso de Iquique, Temuco o Puerto Montt; estas grandes ciudades han abordado sus necesidades de vivienda al ubicar viviendas sociales en asentamientos ubicados a distancias de 10 o 20 kilómetros. A partir de un rápido crecimiento de la oferta de viviendas desde mediados de la década de 1990, estas ciudades han evolucionado hacia una autonomía en términos de gobiernos municipales, aunque aún dependen funcionalmente de las capitales regionales circundantes.

La política urbano-habitacional desde la década de 1990 presenta dos características que indican una mayor adopción de la lógica neoliberal. En términos de la gestión del proceso habitacional, se observa un creciente proceso de privatización, con la transferencia de responsabilidades desde el sector público hacia el privado; por su parte, en cuanto a la oferta habitacional, se ha pasado de una construcción masiva y seriada de unidades de vivienda a la creación de conjuntos de menor tamaño que responden a demandas particulares en cuanto al diseño arquitectónico. El sistema habitacional chileno se caracteriza por altos niveles de masividad e inclusión, lo que ha llevado a la institucionalización de las demandas y las luchas por la vivienda en las últimas dos décadas<sup>109</sup>.

En efecto, fue durante la década de 1990 donde la producción de viviendas alcanzó su punto más alto en la historia de Chile; según cifras<sup>110</sup>, en el período comprendido entre 1990 y 2007, se construyeron en promedio alrededor de 79 mil unidades de vivienda subsidiadas, de un total de 106 mil viviendas nuevas construidas anualmente. Los años 1995 y 1996 destacan como los de mayor producción, con cerca de 90 mil unidades anuales. En consecuencia, entre 1990 y 2009, el déficit habitacional disminuyó significativamente, pasando de un 30% al 7%.

El movimiento de pobladores, que durante la década de 1980 se centró en la lucha contra la dictadura, comenzó a perder fuerza y notoriedad con el retorno a la democracia. Según el análisis de Tomás Moulian<sup>111</sup>, posiblemente el más perspicaz sobre la primera década de la democracia restaurada, las nuevas autoridades democráticas tomaron la decisión consciente de desmovilizar a los actores sociales con el objetivo de garantizar la estabilidad del frágil gobierno democrático que se restableció a partir de 1989; adicionalmente, la expansión del acceso al crédito a los sectores populares y el surgimiento de actividades económicas ilícitas relacionadas con el narcotráfico gradualmente debilitaron la asociatividad y la participación ciudadana en general. De este modo, el poblador, que anteriormente era un sujeto político que luchaba por el

---

<sup>108</sup> Ortiz y Escolano (2007).

<sup>109</sup> Imilan (2016).

<sup>110</sup> Simian (2000).

<sup>111</sup> Moulian (2002).



acceso a la vivienda, se transformó en un consumidor, un individuo que se organizaba para obtener subsidios<sup>112</sup>.

#### 4.2 Déficit Habitacional

A comienzos de la década de 1990, durante el inicio de la transición política en Chile, el déficit habitacional alcanzaba casi el millón de viviendas. En este contexto, los gobiernos de la Concertación buscaron legitimar su modelo de neoliberalismo económico a través de políticas de redistribución, lo que podría describirse como un "neoliberalismo con rostro humano"<sup>113</sup>; estas políticas se materializaron en un programa masivo de construcción de viviendas, que seguía basado en el subsidio a la demanda y la colaboración del sector privado en la edificación.

Conforme a las mediciones realizadas por el Ministerio de Planificación<sup>114</sup>, a comienzos de la década de los noventa, el déficit cuantitativo de viviendas en Chile superaba las 900 mil unidades. Dado que el gobierno militar había impuesto restricciones significativas a la formación de asentamientos informales desde 1973, la mayor parte de este déficit se reflejaba en lo que en ese momento se consideraba el problema habitacional más acuciante: el fenómeno de los "allegados"; según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)<sup>115</sup>, aproximadamente el 42,4% de los hogares se veía afectado por el fenómeno del allegamiento, es decir, vivían en condiciones donde un hogar o núcleo familiar compartía la vivienda con otro<sup>116</sup>.

Se ha destacado –y como se mencionó anteriormente- que esta década se inscribiría en la historia de las políticas de vivienda como un período en el que se construyó un gran número de viviendas sociales en Chile, y en el que el déficit habitacional disminuyó con rapidez<sup>117</sup>. Sin embargo, esta reducción en el número de viviendas destinadas a los estratos más pobres tuvo consecuencias significativas, que se reflejaron en la acentuación de la segregación social y la fragmentación del espacio urbano<sup>118</sup>.

Ante las preocupantes cifras de déficit habitacional y la posibilidad de inestabilidad política y económica que podría surgir de un resurgimiento de la ocupación de terrenos, el gobierno de la Concertación, que asumió el poder en 1990, se vio motivado a implementar nuevos planes de vivienda capaces de proporcionar soluciones rápidas a un gran número de beneficiarios. La iniciativa más destacada en ese período fue la implementación del Programa de Vivienda Progresiva (PVP), el cual se incorporó a la gama de programas habitacionales ofrecidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo

---

<sup>112</sup> Skewes (2001).

<sup>113</sup> Atria *et al.* (2013).

<sup>114</sup> Greene (2004).

<sup>115</sup> CASEN (2000).

<sup>116</sup> *Op. Cit.* (2004).

<sup>117</sup> Hidalgo (2007).

<sup>118</sup> *Ídem*, (2007).

(MINVU). El PVP estaba específicamente orientado a abordar la problemática emergente de los "allegados" y aquellos sin vivienda propia.

Gracias al Programa de Vivienda Progresiva (PVP) y otras iniciativas promovidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Chile logró en los primeros años de la década de 1990 superar la producción anual de unidades habitacionales con respecto a la formación de nuevos hogares; durante esa década por venir, se logró una notable reducción del déficit habitacional, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

	1990	1992	1996	1998	2000
Hogares Allegados	918.756	844.851	746.190	758.201	743.450
Déficit Materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	159.469
Déficit Saneamiento	257.773	241.590	248.836	221.090	200.575
Ambos (Mat. y Saneam.)	118.081	99.570	73.240	62.493	61.135

Fuente: CASEN, 2000

#### 4.3 La entrada en crisis del modelo

A principios del año 2000, comenzó a tomar forma un amplio consenso en relación a las limitaciones de la política de vivienda que se había llevado a cabo hasta entonces para abordar las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes más pobres de la ciudad. En la investigación titulada "Los Con Techo"<sup>119</sup>, se planteó la idea de que el problema de la vulnerabilidad relacionada con la vivienda ya no radicaba en el acceso limitado a esta, que era la preocupación histórica de las personas sin vivienda, en términos de reducir el déficit habitacional.

Más bien, una vez que se había generalizado el acceso a la vivienda durante la década de 1990, con cerca de un millón de unidades construidas en una década, el modelo de desarrollo que se centraba en la periferia con limitado acceso a servicios, baja calidad espacial y constructiva, y una alta concentración de población vulnerable, generó una nueva realidad de pobreza y exclusión.

El estudio contenido en "Los Con Techo" llegó a la conclusión de que el modelo urbano de vivienda había dado lugar a viviendas con un bajo valor en términos de uso, intercambio y significado; las viviendas de reducidas dimensiones, generalmente entre 38 y 44 metros cuadrados, no permitían adaptaciones adecuadas para acomodar las necesidades familiares en constante cambio; por lo demás, no se había creado un mercado para la vivienda social usada, lo que habría permitido a los nuevos propietarios valorizar sus propiedades como patrimonio con potencial de plusvalía a través de la venta o hipoteca.

El bajo valor comercial de estas viviendas, en tanto, prácticamente las excluía del sistema de hipotecas bancarias. Por último, habitar en estos grandes conjuntos de viviendas no proporcionaba un valor simbólico, ascenso social ni mejora en la calidad de

---

<sup>119</sup> Rodríguez y Sugranyes (2005).

vida; por el contrario, estos conjuntos masivos se convirtieron en símbolos de estigmatización social y se asociaron con la pobreza, la exclusión, el narcotráfico y la delincuencia<sup>120</sup>.

En concreto, la ubicación periférica de la vivienda social se ha convertido en el principal desafío de la política de vivienda actual. La dependencia de los precios del suelo ha ampliado la brecha entre la ciudad y la periferia. Hidalgo<sup>121</sup> señala que estos nuevos conjuntos habitacionales se desarrollan en "áreas alejadas de la zona edificada de la ciudad, ya sea en entornos rurales o en ciudades más pequeñas en las afueras de las grandes aglomeraciones urbanas" (p. 58).

Incluso, la noción de "guetos" comenzó a utilizarse después del informe de ATISBA<sup>122</sup>, que describió estos conjuntos como barrios segregados; estos se caracterizan por su gran tamaño, una alta concentración de residentes de categorías socioeconómicas en los 2 quintiles de menores ingresos, un acceso limitado a servicios y su lejanía de los centros de servicios de las principales ciudades.

Los efectos negativos de esta situación son múltiples e incluyen la falta de equipamiento urbano, servicios de baja calidad tanto públicos como privados, problemas de movilidad deficiente, relaciones conflictivas entre vecinos, la consolidación de economías criminales y la ruptura de redes sociales y familiares debido a la imposibilidad de mantener contactos frecuentes con familiares y amigos que permanecieron en el lugar de residencia anterior<sup>123</sup>. Esta fragmentación del espacio no solo es funcional, sino que también tiene implicaciones sociales muy significativas.

La situación fue generando la implementación de una serie de medidas paliativas que buscan en cierta medida contrarrestar las desventajas del modelo de vivienda social subsidiaria<sup>124</sup>. Estas medidas utilizan los mismos mecanismos subsidiarios que contribuyeron a crear el problema, es decir, fortalecimiento del subsidio a la demanda, ampliándolo no solo para la compra de viviendas nuevas, sino también como una suerte de tarjeta de regalo (*gift card*) otorgada a las víctimas de los frecuentes y devastadores terremotos que ha experimentado el país en la última década.

En 2001, se estableció el Fondo Solidario de Vivienda (FSV); este programa tenía como objetivo eliminar el requisito de ahorro previo del 20% para las personas más desfavorecidas. Buscaba, además, mantener el concepto de subsidio a la demanda y añadir criterios de justicia social y equidad al beneficiar al 40% de la población más vulnerable según sus ingresos, traduciéndose en una mayor diversidad social en los barrios, la renovación de conjuntos habitacionales deteriorados y la construcción de nuevas viviendas con acceso mínimo a servicios urbanos. Sin embargo, los resultados en la asignación de estos fondos solidarios a la población del último quintil de ingresos, entre 2007 y 2012, revelan que el proceso de periferización de las personas en situación

---

<sup>120</sup> Imilan (2016).

<sup>121</sup> Hidalgo (2007).

<sup>122</sup> ATISBA (2010).

<sup>123</sup> Ducci (2000).

<sup>124</sup> Ducci (1997).

de pobreza continúa en la Región Metropolitana de Santiago; esto se torna manifiesto en comunas de la periferia urbana cercana como San Bernardo, Puente Alto o Maipú (que concentran casi el 70% de los fondos asignados), así como en comunas de la región, como Melipilla, Peñaflores o Talagante (que reciben aproximadamente el 10% de los fondos).

## CAPÍTULO III: DÉFICIT DE VIVIENDA

### 1. Déficit Habitacional Cuantitativo

#### 1.1 Definición

El déficit habitacional cuantitativo se define como el indicador que mide la cantidad de viviendas necesarias para alojar a hogares allegados, núcleos secundarios hacinados y para reemplazar viviendas consideradas irre recuperables<sup>125</sup>.

La Fundación Vivienda proporciona una descomposición detallada de los componentes del déficit habitacional cuantitativo, según los datos recopilados en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2015; los componentes de este déficit se clasifican de la siguiente manera:

1. *Vivienda irre recuperable*: Representa a los hogares principales que residen en viviendas catalogadas como irre recuperables, determinadas por un índice que evalúa la calidad global de la vivienda.
2. *Hogares allegados*: Refiere al número de hogares adicionales al hogar principal, tal como es reportado por el hogar principal en la encuesta.
3. *Núcleos allegados hacinados*: Se refiere al número de núcleos familiares adicionales al núcleo principal del hogar, que presentan niveles de hacinamiento considerados medios, altos o críticos.
4. *El cálculo del Déficit Cuantitativo Total*: se obtiene sumando la cantidad de viviendas irre recuperables, los hogares allegados y los núcleos allegados hacinados.

#### 1.2 Metodología utilizada por Censo 2017

La estimación del déficit habitacional cuantitativo, como abordaje comprensivo de las necesidades habitacionales, ha enfrentado limitaciones significativas en su evaluación a partir de los resultados obtenidos en la Encuesta CASEN del año 2015; en lo sustantivo,

---

<sup>125</sup> Fundación Vivienda (2018).

y aunque representativos a nivel nacional, regional y en ciertas comunas, estos resultados han impedido un análisis más detallado y pormenorizado a escala de unidades geográficas menores, como manzanas o unidades vecinales.

Para superar esta restricción, se planteó una metodología alternativa basada en el documento "Medición del déficit habitacional - Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal", desarrollado por el departamento de Estudios del MINVU durante 2007<sup>126</sup>. Esta metodología se apoyó en la propuesta metodológica de la Encuesta CASEN 2015 y se implementó a partir de la base de datos liberada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el software estadístico Redatam 7, en el contexto del Censo 2017.

El procedimiento metodológico propuesto se desarrolló en diversas etapas; en primer lugar, se seleccionaron las viviendas particulares habitadas, excluyendo viviendas colectivas o personas en situación de calle, lo que resultó en un universo compuesto por 5.508.441 viviendas. A continuación, se procedió a la identificación de ciertos componentes esenciales del déficit habitacional cuantitativo:

1. *Viviendas irrecuperables*: Se clasificaron como tales aquellas viviendas cuya tipología (mediaguas, chozas, etc.) o materiales de construcción exhibían precariedad. Se estableció que 129.267 viviendas cumplían con estos criterios.
2. *Hogares allegados y núcleos secundarios hacinados*: A partir de la variable "Cant\_Hog"<sup>127</sup> del Censo 2017, se cuantificó la cantidad de hogares por vivienda. Se identificaron 102.465 hogares receptores y 143.196 hogares allegados, representando aproximadamente el 4.30% del total. Asimismo, se detectaron 77.526 núcleos secundarios hacinados, equivalente al 18.6% de los núcleos identificados en el Censo.

Finalmente, la suma de estos componentes proporcionó una estimación del déficit habitacional cuantitativo a nivel nacional, conformando una visión más detallada y comprehensiva para comprender las necesidades habitacionales en diversas unidades territoriales, como regiones, provincias, comunas, distritos, localidades rurales y zonas urbanas, otorgando una perspectiva diferenciada y específica para el estudio del déficit habitacional en distintas áreas geográficas.

Las unidades territoriales consideradas para lo anterior fueron las siguientes:

1. *Regiones*: Se contabilizan 16 regiones en total, sirviendo como la unidad de nivel más alto en la división administrativa y geográfica del país.
2. *Provincias*: Con un total de 54 provincias, estas constituyen subdivisiones de las regiones, desempeñando un papel intermedio entre las regiones y las comunas.

---

<sup>126</sup> *Ídem* (2018).

<sup>127</sup> La variable cantidad de hogares (Cant\_Hog) se incluye a nivel de la base de datos de vivienda y tiene por objetivo entregar información respecto a la cantidad de hogares que tiene cada una de las viviendas particulares (INE, 2018).

3. *Comunas*: Se registran 349 comunas, siendo la división administrativa básica en Chile, que abarca áreas urbanas y rurales.
4. *Distritos*: La tabla indica la existencia de 2.768 distritos, siendo subdivisiones menores dentro de las comunas que se utilizan para ciertos fines administrativos.
5. *Localidades rurales*: Estas se suman a un total de 11.188, representando áreas más pequeñas y dispersas con características rurales.
6. *Zonas Urbanas*: Con un total de 4.865, estas zonas representan áreas de concentración poblacional y actividades urbanas.

A su vez, el análisis de la componente de hogares migrantes dentro del marco de los datos censales es de gran relevancia para comprender la dinámica habitacional en un contexto demográfico diverso; para llevar a cabo esta pertinente evaluación, se realizó una recodificación de la variable relacionada al país de origen, con el propósito de categorizar a las personas en dos grupos definidos: migrantes (asignados con el valor = 1) y chilenos (asignados con el valor = 2), conduciendo a la clasificación y agrupación de individuos en función de su origen nacional.

En el desglose de los resultados de la población censada, se obtiene que un 4.44% de los individuos corresponden al grupo de migrantes, mientras que el 95.56% restante constituye la población chilena; esta segmentación brinda una visión detallada de la distribución poblacional, permitiendo distinguir claramente entre los dos grupos con base en su origen nacional.

Tras la recodificación de las personas de origen migrante, se llevó a cabo la identificación de los jefes de hogar en situación de déficit habitacional, considerando su nacionalidad, hallando que el 4.32% de los jefes de hogar se encuentran en el grupo de migrantes, mientras que el 95.68% restante corresponde a jefes de hogar chilenos.

### 1.3 Cifras de déficit habitacional cuantitativo en Chile

La metodología aplicada en el análisis de la base de datos censales del año 2017<sup>128</sup> arrojó un panorama elocuente en cuanto al déficit habitacional cuantitativo en Chile; se pudo estimar que se necesitan 349.989 viviendas adicionales para abordar esta carencia, lo que equivale al 6.35% del total de viviendas particulares ocupadas en el país y al 6.08% de los hogares censados.

En la descomposición detallada del déficit habitacional cuantitativo, destacan tres componentes principales: los hogares allegados, los núcleos hacinados y las viviendas consideradas irrecuperables. Estos elementos representan, por sí solos, porcentajes específicos de las viviendas necesarias; los hogares allegados conforman el 40.90%,

---

<sup>128</sup> Fundación Vivienda (2018).

mientras los núcleos hacinados representan el 22.20%, y las viviendas irrecuperables constituyen el 36.90% del déficit total.

El análisis de las cifras revela, también, que alrededor del 63.1% de las viviendas requeridas se atribuyen a las demandas de familias allegadas, ya sean hogares adicionales o núcleos familiares que residen dentro de las viviendas existentes. En contraste, el 36.9% restante corresponde a hogares que necesitan una nueva vivienda, ya que la suya se considera irrecuperable, debido a factores como la tipología o la materialidad de la vivienda.

Existe, sin embargo, una limitación crucial en el enfoque metodológico utilizado durante el Censo 2017; si bien esta metodología se plantea como una más compleja que la utilizada en la CASEN del 2015, se advierte la ausencia de información acerca de cuántas de estas viviendas consideradas irrecuperables están adosadas a otras en un mismo terreno, particularmente como una estrategia de allegamiento en los patios de las viviendas. Esta falta de datos acerca de la disposición espacial de estas viviendas limita la comprensión completa de la situación habitacional en relación con estrategias específicas de allegamiento utilizadas en el país.

La evaluación de la distribución del déficit habitacional a lo largo de las regiones chilenas, por otro lado, refleja una concentración marcada en áreas densamente pobladas, como la Región Metropolitana, la cual representa casi el 40% del déficit total a nivel nacional. De la misma forma, regiones como Biobío y Valparaíso muestran también una presencia significativa en la problemática habitacional, alcanzando aproximadamente el 9% de la carencia de viviendas cada una.

El análisis pormenorizado de los tres elementos que componen este déficit revela notables variaciones en distintas regiones; por ejemplo, la Región Metropolitana presenta un predominio de hogares allegados, representando aproximadamente el 54% de las viviendas requeridas, mientras que en Magallanes este componente constituye solamente el 23.3% del déficit.

En cuanto a las viviendas consideradas irrecuperables, se observa una tendencia marcada en las regiones australes del país, desde Biobío hacia el sur, donde este tipo de viviendas representa más del 50% de las necesidades habitacionales; regiones como Los Ríos, Los Lagos y Aysén presentan porcentajes superiores al 70%, indicando la urgencia de generar un nuevo inventario de viviendas, especialmente en comunas y localidades rurales de estas zonas.

En contraste, desde la Región del Maule hacia el norte, se evidencia un predominio del componente de allegamiento, incluyendo hogares y núcleos hacinados; por ejemplo, en la Región Metropolitana más del 82% de los requerimientos de vivienda son de esta índole, y en Antofagasta, cerca del 70% de las familias que buscan una vivienda nueva se encuentran en esta situación.

En otra arista de los resultados, la proporción del déficit habitacional en relación al inventario de viviendas con moradores en cada región revela una notable concentración

del problema en las regiones del norte de Chile; se evidencia que, en Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, el déficit cuantitativo representa más del 11% de las viviendas ya habitadas.

Estas zonas han sido testigos de un marcado aumento en la población en campamentos<sup>129</sup>, junto con un incremento de la población inmigrante, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas<sup>130</sup>, y un encarecimiento en los costos para la construcción de proyectos de vivienda, siendo todos factores que han impactado la capacidad de construir nuevas viviendas para diversos estratos socioeconómicos en estas regiones.

Finalmente, y al analizar el resto de las regiones chilenas, se aprecia una disminución en esta proporción; así, en la Región Metropolitana, que concentra más del 39% del déficit, este equivale solamente al 6.4% de las viviendas ya existentes en la región. De manera similar, en la Región del Biobío, el déficit representa solo el 4.8% de las viviendas existentes; es relevante mencionar el caso similar de las regiones de Los Ríos y Los Lagos, donde el déficit cuantitativo supera el 8% de las viviendas existentes, superando el promedio nacional del 6.3%.

## 2. Déficit Habitacional Cualitativo

### 2.1 Definición

El déficit habitacional cualitativo comprende las viviendas que demandan mejoras o recuperación, incluyendo aquellas con necesidades de ampliación, mejora de sus condiciones materiales o de conservación, así como acceso a servicios esenciales; estos déficits tienen un impacto importante en las estrategias de acción, tanto en las políticas públicas dirigidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como en el quehacer cotidiano de organizaciones no gubernamentales<sup>131</sup>.

Es trascendental, por lo anterior, tener la capacidad de reducir la escala y definir la distribución geográfica de este fenómeno en las diversas áreas urbanas del país, permitiendo identificar y caracterizar con mayor precisión esta situación en el territorio, lo que facilitaría una focalización más efectiva y la planificación de futuras acciones y proyectos.

Respecto de los componentes del déficit habitacional cuantitativo según la encuesta CASEN 2015, se enlistan los siguientes:

1. *Vivienda irrecuperable*: Comprende los hogares principales que residen en viviendas catalogadas como irrecuperables, según el índice de calidad global de la vivienda.

---

<sup>129</sup> Campos (2017).

<sup>130</sup> INE (2017).

<sup>131</sup> Fundación Vivienda (2018).



2. *Hogares allegados*: Corresponde al número de hogares adicionales al hogar encuestado, según lo reportado por el hogar principal en la encuesta.
3. *Núcleos allegados hacinados*: Representa el número de núcleos familiares adicionales al núcleo principal del hogar, caracterizados por presentar niveles de hacinamiento medio, alto o crítico.

En tanto, el *Déficit Cuantitativo Total* se calcula como la suma de las viviendas irrecuperables, los hogares allegados y los núcleos allegados hacinados.

## 2.2 Metodología utilizada por Censo 2017

El déficit cualitativo en la vivienda se centra en identificar las viviendas existentes que necesitan modificaciones para cumplir con los estándares de habitabilidad; a diferencia del déficit cuantitativo, que aborda la demanda de nuevas viviendas, el cualitativo busca mejorar las unidades habitacionales actuales. Este déficit comprende tres tipos de necesidades que se evalúan mediante distintos índices<sup>132</sup>:

1. *Necesidades de ampliación*: Resultan del hacinamiento medio, alto o crítico, sin la presencia de allegamiento. Estas necesidades se evalúan utilizando el Índice de hacinamiento.
2. *Necesidades de mejora*: Provenientes de situaciones que involucran material recuperable o un mal estado de conservación. Su evaluación se realiza mediante el Índice de materialidad.
3. *Necesidades de acceso a servicios básicos*: Surgen cuando hay un acceso inadecuado a los servicios básicos. Estos requerimientos se analizan con el Índice de acceso a servicios básicos.

En lo dispositivo, el indicador VIV08<sup>133</sup>, conceptualizado como el Indicador de Déficit Habitacional Cualitativo, se configura como un agregado numérico, y es el destinado a identificar el total de viviendas habitadas que requieren mejoras, reparaciones o adaptaciones para adecuarse a estándares aceptables de calidad habitacional.

Este indicador, como ya se mencionó, abarca tres modalidades de necesidades habitacionales que pueden coexistir en una misma vivienda, a saber: (a) necesidades de ampliación, originadas por niveles de hacinamiento medio, alto o crítico sin allegamiento; (b) necesidades de mejora, vinculadas a aspectos materiales de la vivienda o a su deficiente estado de conservación; y (c) necesidades de acceso a servicios básicos, derivadas de una insuficiente disposición de dichos servicios.

La fórmula para calcular este indicador implica la suma de los requerimientos habitacionales provenientes de estos tres componentes, considerando diversas situaciones: viviendas con uno, dos o tres tipos de requerimientos simultáneos.

---

<sup>132</sup> Medel (2020).

<sup>133</sup> Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017).

Esta medida, en el caso de CASEN 2017, fue construida para la serie de años comprendida entre 1996 y 2015 y se aplica a la totalidad de los hogares; para su cálculo, se necesitan datos como el Índice de calidad global de la vivienda, el Índice de hacinamiento y el Índice de acceso a servicios básicos. Es importante resaltar que se calcula exclusivamente a nivel de hogares principales, ya que únicamente las viviendas habitadas son sujetas a mejoras o reparaciones.

### 2.3 Evolución del Déficit Habitacional Cualitativo en Chile, 1996-2017

La evolución histórica en el período 1996-2017 destaca<sup>134</sup>, en términos generales, que el déficit total, englobando viviendas con al menos una necesidad de mejora, ha experimentado fluctuaciones significativas a lo largo de dicho tramo temporal; en ese sentido, se registra un mínimo en el año 2000, con 1.134.246 viviendas afectadas, y un pico máximo en 2011, alcanzando un total de 1.472.040 viviendas que presentan requerimientos de ampliación, mejoramiento o servicios sanitarios.

Al realizar el desglose de este déficit de acuerdo a su tipología, se evidencia una tendencia a la disminución tanto en las necesidades de 'ampliación' como en el 'acceso a servicios sanitarios básicos'. En contraposición, el componente de 'mejora y conservación', representativo en términos numéricos, exhibe un crecimiento en el número de viviendas afectadas; iniciando con 944.422 viviendas en 1996, esta categoría experimenta un aumento hasta alcanzar 1.183.175 viviendas para el año 2017.

La siguiente tabla muestra, en cifras, la evolución del déficit cualitativo de vivienda en el período señalado:

<b>Año</b>	<b>Ampliación</b>	<b>Mejoramiento y Conservación</b>	<b>Acceso a Servicios Sanitarios Básicos</b>	<b>Total Déficit Cualitativo (total de viviendas con al menos un requerimiento)</b>
1996	486.320	944.422	531.834	1.182.955
1998	456.629	972.103	510.680	1.193.569
2000	394.980	930.685	423.457	1.134.246
2003	372.568	1.104.820	407.764	1.288.280
2006	334.108	1.239.030	331.624	1.400.718
2009	300.984	1.281.542	269.446	1.435.776
2011	276.343	1.321.600	359.997	1.472.040
2013	250.250	1.100.859	248.376	1.247.890
2015	199.407	1.096.202	178.954	1.217.801
2017	187.141	1.183.175	339.353	1.303.484

Fuente: Medel, 2020

En síntesis, el análisis de la evolución de estos requerimientos revela que el aspecto más crítico del déficit cualitativo es el relacionado con el 'mejoramiento y conservación', en tanto es el único que ha sostenido su aumento en el período analizado; este aspecto no solo constituye una porción substancial del déficit total, sino que además evidencia un incremento significativo a partir del año 2013.

<sup>134</sup> Medel (2020).

### 3. Aumento de campamentos en Chile

Un campamento en Chile se define como un conjunto de ocho o más hogares que residen en posesión irregular de un terreno, careciendo de algún servicio básico y cuyas viviendas se caracterizan por ser precarias, estando agrupadas y contiguas<sup>135</sup>.

En el año 2022, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) entregó los resultados de su Catastro Nacional de Campamentos; el enfoque metodológico empleado para el estudio de campamentos se estructura en dos fases temporales: Campamentos Antiguos (2011-2019) y Campamentos Nuevos (2022).

En el caso de los Campamentos Antiguos (2011-2019), se implementó un análisis espacial que examinó la presencia de hogares en condiciones precarias en los polígonos que albergaban los asentamientos informales entre los años 2011 y 2019, y se basó en la interpretación de imágenes satelitales para comprender la evolución de estos campamentos en el tiempo.

En cuanto a los Campamentos Nuevos de 2022, el proceso se dividió en tres etapas distintas:

1. *Etapas 1: Identificación de Campamentos:* En esta fase, se inició la identificación preliminar de los campamentos recientes. Esta tarea se llevó a cabo con la colaboración de entidades clave como Municipios, SERVIU, equipos regionales y organizaciones no gubernamentales, entre otros, con el propósito de reconocer la presencia de nuevas áreas habitadas de manera precaria.
2. *Etapas 2: Verificación de Campamentos:* Posteriormente, se procedió a verificar los campamentos recién identificados, utilizando una ficha de verificación que evaluó aspectos específicos como la delimitación geográfica del área, la correspondencia con la definición oficial de campamento y la identificación de posibles riesgos asociados a estas áreas.
3. *Etapas 3: Caracterización de Hogares:* En esta fase final, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de las viviendas que conforman los campamentos recién identificados, incluyendo aspectos socioeconómicos y relacionados con las condiciones habitacionales, permitiendo obtener una comprensión más detallada de la situación de estos hogares en términos de estructura demográfica y calidad de vida.

Respecto de los resultados, durante el período comprendido entre 2011 y 2019, se identificaron 380 campamentos que, en su tiempo, albergaban 29.122 hogares; de estos, 736 campamentos continuaron operativos, sosteniendo a 42.839 hogares, mientras que 1.116 campamentos quedaron registrados en la base histórica, cobijando

---

<sup>135</sup> MINVU (2022).

un total de 58.428 hogares. Este periodo también registró el cierre de 380 campamentos que solían ser residencia de 15.589 hogares.

En el año 2022, se evidenció la identificación de 355 nuevos campamentos, lo que sumó un total de 1.091 asentamientos en el Catastro Nacional de Campamentos, en los que residen 71.961 hogares en condiciones precarias. Así, y hasta marzo de 2022, se registraron 71.961 hogares viviendo en campamentos en el país, con un promedio de 2,97 personas por hogar.

Se ha observado por parte del MINVU<sup>136</sup>, de este modo, un incremento significativo en el número de hogares que residen en campamentos en distintos momentos de recopilación de datos; este aumento exponencial, en gran medida, puede asociarse al fenómeno de la migración, planteando así la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para abordar este desafío.

Los campamentos no solo reflejan precariedad habitacional, sino que también presentan una concentración territorial de pobreza que va más allá de la calidad de la vivienda, incidiendo en aspectos fundamentales como la salud, la educación y la cohesión social.

Las razones principales que motivan la llegada a los campamentos están estrechamente relacionadas con la disponibilidad de ingresos y los costos elevados de la vivienda, subrayando así la problemática asociada a la accesibilidad a una vivienda digna.

Se destaca que el 37% de los campamentos se ubica en zonas consideradas de amenaza, lo cual agrega un factor adicional de vulnerabilidad a la situación habitacional ya precaria.

La zona norte del país concentra una mayor densidad de hogares por kilómetro cuadrado en campamentos, destacándose como un área especialmente afectada por esta problemática.

Por último, la gran mayoría de los hogares en campamentos carece de al menos uno de los tres servicios básicos fundamentales, evidenciando una carencia significativa en términos de condiciones de vida adecuadas.

#### 4. Informe Cámara Chilena de la Construcción (CChC) de 2023

##### 4.1 Características generales

---

<sup>136</sup> MINVU (2022).

Este año 2023, la CChC presentó su Informe titulado “Déficit habitacional en Chile: Evolución y análisis de la crisis de vivienda”<sup>137</sup>, y que presenta un balance de la situación de la vivienda en Chile, estimando el nivel y la evolución de los requerimientos habitacionales de nuestro país.

El informe y su “Balance de Vivienda” constituye un concepto de relevancia en el ámbito de la planificación urbana y la vivienda, al permitir una evaluación integral de las condiciones habitacionales en una determinada área geográfica. En esta evaluación, se consideran diversos aspectos que inciden en la disponibilidad y calidad de las viviendas, siendo esenciales para comprender la situación habitacional del contexto específico de Chile.

Dentro de los elementos de análisis que componen a este balance, es posible destacar la noción de “*familias allegadas*”; este término hace referencia a la cantidad de familias que comparten una misma vivienda, lo cual resulta relevante para determinar la presencia de hacinamiento en la zona y para evaluar la idoneidad de las viviendas respecto al número de ocupantes.

Por otro lado, el informe presta atención a las “*viviendas irrecuperables*”, aquellas que, debido a su estado de deterioro o daños severos, no pueden ser rehabilitadas o restauradas para su uso habitacional; estas viviendas representan un desafío en términos de disponibilidad de viviendas adecuadas.

Otro elemento que forma parte del informe son los “*Requerimientos Habitacionales (RHA)*” como una serie de estándares que definen las necesidades mínimas que debe cumplir una vivienda para ser considerada adecuada; la evaluación de los RHA es fundamental para determinar si una vivienda cumple con los estándares de calidad y habitabilidad requeridos.

El concepto de “*Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHD)*”, en tanto, se refiere a los requerimientos específicos que surgen cuando múltiples familias comparten una vivienda, lo que se conoce como allegamiento; estos requerimientos pueden incluir aspectos como la necesidad de espacios comunes adecuados o medidas especiales para garantizar la privacidad y seguridad de cada familia en un contexto de convivencia.

Finalmente, los “*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*” se centran en las viviendas que han experimentado un notable deterioro; los RHD implican, en síntesis, la identificación y ejecución de mejoras o reparaciones necesarias para que estas viviendas vuelvan a ser habitables y seguras.

## 4.2 Metodología

La metodología propuesta por la Cámara Chilena de la Construcción para definir el concepto de “allegamiento” se basa en una consideración pormenorizada de diversos

---

<sup>137</sup> CChC (2023).

elementos vinculados a los requerimientos habitacionales y a la composición de las unidades familiares en una vivienda determinada. Esta metodología establece diversas categorías de familias en función de su situación, lo que resulta fundamental para comprender y abordar el fenómeno del allegamiento en el contexto de la vivienda.

En primer lugar, se encuentran las "*Familias allegadas con hacinamiento*", que se caracterizan por compartir una vivienda y experimentar condiciones de hacinamiento; este hacinamiento implica que la vivienda no proporciona el espacio necesario para alojar adecuadamente a todas las personas que la ocupan. En este caso, estas familias son consideradas como un grupo con "*Requerimientos Habitacionales*" (RHA) inmediatos, dado que es imperativo abordar el hacinamiento para mejorar su calidad de vida y condiciones de habitabilidad.

En contraste, las "*Familias allegadas sin hacinamiento*" representan otro grupo de unidades familiares que comparten una vivienda, pero en este caso, no experimentan condiciones de hacinamiento, y aunque no enfrentan problemas inmediatos de espacio, estas familias aún pueden tener ciertos requerimientos habitacionales específicos, como la necesidad de mejorar las condiciones de la vivienda para asegurar un ambiente adecuado.

Por otro lado, las "*Familias no allegadas*" engloban a las unidades familiares que no comparten su vivienda con otras familias; bajo ese escenario, su situación habitacional no está vinculada al allegamiento, pero aún pueden presentar requerimientos habitacionales que responden a sus necesidades y condiciones particulares.

Es importante destacar que, dentro del grupo de familias allegadas sin hacinamiento, se establece una distinción adicional entre las "*familias con incapacidad financiera*" y las "*familias sin incapacidad financiera*". Esta diferenciación se relaciona con la capacidad económica de estas unidades familiares para hacer frente a los costos asociados a la vivienda; aquellas con incapacidad financiera pueden requerir asistencia adicional para abordar sus necesidades habitacionales, mientras que las familias sin incapacidad financiera cuentan con los recursos necesarios para hacerlo de manera autónoma.

La metodología desarrollada para la definición de "*allegamiento*", por su parte, incorpora como componente esencial los "*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*". Así, operativamente, el allegamiento se centra en la identificación de viviendas que experimentan un marcado deterioro en la calidad y materialidad de sus muros, lo que incide directamente en su adecuación para la habitación; dentro de este, se consideran varios aspectos para identificar viviendas que presentan deficiencias considerables:

En primer lugar, se evalúa la "*calidad*" de los muros, prestando atención al estado de conservación; cuando los muros exhiben un deterioro sustancial que compromete su integridad y seguridad, se considera que la vivienda carece de los estándares necesarios de habitabilidad.

Otro aspecto relevante es la naturaleza de los "*materiales*" utilizados en la construcción de los muros; si se detectan muros fabricados con materiales precarios o desechados, como cartón, sacos u otros elementos inadecuados para la construcción de viviendas, que constituyen un indicativo de viviendas deterioradas en términos habitacionales.

La inclusión de "*mediaguas*", "*mejoras*" o "*viviendas de emergencia*" en esta serie de categorías se refiere a viviendas concebidas para propósitos temporales o situaciones de emergencia; estas viviendas, por su naturaleza, no se consideran apropiadas para una habitación permanente y, por lo tanto, entran en la categoría de viviendas deterioradas. La presencia de "*rancho*" o "*choza*", estructuras que no cumplen con los estándares mínimos de habitabilidad, también se identifica como parte de esta metodología.

Finalmente, se incorpora el concepto de "*vivienda precaria de materiales reutilizados*"; implica la contemplación de viviendas construidas utilizando materiales reciclados o reutilizados de manera deficiente, lo que puede dar lugar a condiciones habitacionales inadecuadas.

Es importante tener en cuenta, finalmente, que estos conceptos metodológicos se enfocan en la identificación de viviendas con un deterioro estructural y material tan significativo que no puede ser superado mediante mejoras, ampliaciones o reparaciones; por consiguiente, no se contemplan los requerimientos habitacionales que podrían ser resueltos con la mejora de la vivienda actual, dado que esta problemática difiere del déficit cuantitativo.

#### 4.3 Resultados

Los resultados consolidados en torno al déficit habitacional, basados en los datos obtenidos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) correspondiente al año 2022, señalan la identificación de un total de 935.000 requerimientos habitacionales a nivel nacional; esta cifra expresa un incremento sustancial, con un total de 110.000 requerimientos adicionales en comparación con los registros obtenidos en la CASEN del año 2017.

Este aumento cuantitativo en la cantidad de requerimientos habitacionales equivale a un aumento porcentual del 13% con respecto a la información recopilada en la CASEN de 2017; es conveniente subrayar que dicho cálculo se ha realizado empleando una metodología análoga a la utilizada en el Balance de Vivienda del año 2023, permitiendo establecer una comparación coherente y consistente de los resultados a lo largo del tiempo.

Así, los resultados consolidados en torno al déficit habitacional, basados en la información recopilada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2022, arrojan una cifra total de 935,000 requerimientos habitacionales a nivel de la nación. Este conjunto de datos revela una panorámica clarificadora de las necesidades habitacionales en el país; en lo dispositivo, en este análisis se distinguen

tres categorías fundamentales que contribuyen a esclarecer la composición del déficit habitacional:

La primera de estas categorías corresponde a las "*viviendas irreparables*", totalizando 333.000 casos. Estas viviendas se caracterizan por su condición irrecuperable debido al deterioro extremo, lo que las excluye de cualquier posibilidad de reparación o mejora; este grupo constituye aproximadamente el 36% del déficit habitacional a nivel nacional y representa una dimensión crítica del problema.

La segunda categoría aborda a los "*allegados hacinados*", con 161.000 casos, lo que equivale a alrededor del 17% del total de requerimientos habitacionales; en este caso, se pone de manifiesto la situación de las familias que comparten una vivienda y enfrentan condiciones de hacinamiento, lo que plantea cuestiones sustanciales en relación a la calidad de vida y la habitabilidad de estas viviendas.

En último término, se identifican los "*allegados por incapacidad financiera*", con un total de 441.000 casos, lo que constituye cerca del 47% del conjunto de requerimientos habitacionales; este conjunto se refiere a las familias que comparten una vivienda debido a su incapacidad financiera para adquirir o mantener una vivienda independiente, donde se resalta la importancia de abordar aspectos económicos en la comprensión del déficit habitacional.

En torno a estos aspectos, se deben destacar las variaciones con respecto a los datos de la CASEN de 2017. En lo específico, la disminución del 3% en el total de requerimientos habitacionales y la disminución del 27% en el número de viviendas irreparables en comparación con 2017 son indicativos positivos; sin embargo, el aumento del 69% en los allegados hacinados muestra un desafío creciente en esta área.

Adicionalmente, las variaciones en el déficit habitacional según segmentos socioeconómicos destacan una dinámica compleja en la que algunas categorías disminuyen, como el déficit habitacional en personas en situación de vulnerabilidad y clase media, mientras que otras, como el segmento de clase media, experimentan un aumento considerable

Cuando se atiende a los resultados desglosados por clasificación socioeconómica, considerando la suma de "*Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHA)*" y "*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*," reflejan diferencias notables entre las encuestas CASEN 2017 y CASEN 2022, es decir, en un período de cinco años.

Así, en el año 2017 se registraron 540.856 requerimientos habitacionales en el segmento de familias ubicadas entre los deciles de ingresos I y IV; este número se redujo ligeramente en un 0,1% en la encuesta CASEN 2022, llegando a un total de 540.320 requerimientos. En contraste, el segmento de familias ubicadas entre los deciles de ingresos V y IX experimentó un aumento significativo del 38%, pasando de 273.790 requerimientos en 2017 a 377.453 en 2022. Por su parte, el segmento de familias en el decil X experimentó un aumento del 70%, pasando de 10.116 requerimientos en 2017 a 17,236 en 2022.



Estos datos muestran una dinámica compleja en cuanto a la distribución de requerimientos habitacionales en función de la clasificación socioeconómica pues, mientras que el segmento de ingresos más bajos experimentó una disminución, los segmentos intermedios y superiores experimentaron un aumento significativo en el número de requerimientos.

Además, se observa que el 66% de los requerimientos totales están asociados a familias vulnerables, el 33% está asociado a familias de sectores medios, y el 1,2% está asociado a familias de ingresos altos en la encuesta CASEN 2022. En comparación, en la encuesta CASEN 2017, el 58% de los requerimientos estaban asociados a familias vulnerables, el 40% a familias de sectores medios, y el 2% a familias de ingresos altos.

Estos resultados comparativos destacan las variaciones significativas en la distribución de requerimientos habitacionales según la clasificación socioeconómica y resaltan la necesidad de políticas y estrategias específicas para abordar las necesidades habitacionales en cada segmento de la población.

En tanto, y en materia de otro desglose, pero esta vez por conformación familiar, y que incluyen "*Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHA)*" y "*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*," como elementos del análisis, se evidencian notables diferencias entre las encuestas CASEN 2017 y CASEN 2022.

En el caso de las familias unipersonales, se observa un aumento significativo del 99% en los requerimientos habitacionales, pasando de 169,242 en 2017 a 336,923 en 2022. Por otro lado, las familias biparentales experimentan una disminución del 5%, pasando de 291.654 requerimientos en 2017 a 275.769 en 2022.

Las familias sin núcleo presentan un incremento excepcional del 528%, pasando de 30.861 requerimientos en 2017 a 193.869 en 2022. En contraste, las familias uniparentales experimentan una reducción significativa del 62%, pasando de 297.130 requerimientos en 2017 a 113.469 en 2022.

Finalmente, y representando un 2% del total de resultados de este ítem de conformación familiar, las familias de núcleos extensos experimentaron un 58% de descenso en sus requerimientos, yendo desde 35.875 en el año 2017 para alcanzar 14.979 en el año 2022.

Estos datos resaltan las variaciones sustanciales en la cantidad de requerimientos habitacionales en función de la conformación familiar; se tiene, así, que las familias unipersonales y las sin núcleo han experimentado aumentos notables, mientras que las familias biparentales, uniparentales y extensas han experimentado reducciones significativas.

Al mismo tiempo, y en relación a la distribución de los tipos nucleares de familia, se puede observar que el 36% de los requerimientos totales están asociados a núcleos unipersonales, el 12% a las familias uniparentales, el 29% a las familias de núcleo biparental, un 21% se encuentra asociado a grupos sin núcleo familiar, y sólo el 2% a las familias uniparentales extensas en la encuesta CASEN 2022.

Por otro lado, los resultados que presentan relación con la caracterización del jefe familiar, incluyendo "*Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHA)*" y "*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*" como componentes de análisis, revelan diferencias significativas entre los datos de la encuesta CASEN 2017 y la CASEN 2022.

En 2017, se identificaron 458.107 requerimientos habitacionales en hogares o núcleos liderados por una jefa de familia. Sin embargo, en 2022, este número aumentó a 504.195, lo que representa un incremento del 10%; esto significa que el 54% de los requerimientos totales están asociados a hogares o núcleos liderados por una mujer para el año 2022.

En cuanto a los hogares o núcleos con un jefe extranjero, se observa un incremento significativo. En 2017, se registraron 57.479 requerimientos en esta categoría, mientras que, en 2022, esta cifra se elevó a 151.779, lo que representa un aumento del 164%, significando que el 16% de los requerimientos totales corresponden a hogares o núcleos con un jefe extranjero.

También, este ítem destaca la distribución por edad de los jefes de familia; en los resultados del año 2022, el 50% de los requerimientos totales están asociados a hogares o núcleos liderados por un jefe menor de 40 años, lo que indica un cambio significativo en la dinámica de liderazgo familiar en relación con la encuesta CASEN 2017.

Otro título relevante en los resultados es la distribución territorial del déficit de vivienda. Combinados los elementos de análisis "*Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHA)*" y "*Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD)*", se tiene que en la Macrozona Norte existe un total de 94.557 requerimientos en el año 2022, representando un 10% del total del déficit nacional, y un incremento del 31% respecto de los datos arrojados por la CASEN 2017.

La Macrozona Centro, por su parte, muestra un total de 224.869 requerimientos para el año 2022, siendo esto un 24% del total de ellos en el déficit del país, y marcando un aumento de 9% en relación a los datos obtenidos para el año 2017 en la encuesta CASEN. La Región Metropolitana, como zona de análisis independiente y para el año 2022, representa un 42% del déficit de viviendas a nivel país, con 395.450 requerimientos, siendo estos un 17% más de los que existían en la misma zona para el año 2017.

La Macrozona Sur posee, en tanto, un total de 211.607 requerimientos contabilizados en el año 2022, mostrando un aumento del 7% respecto de la misma medición en el año 2017, además de figurar un 23% del total nacional del déficit de viviendas en Chile. Finalmente, la Macrozona Austral mantiene 8.523 requerimientos, siendo la única macrozona que muestra una disminución en su déficit de vivienda, con un 15% menos de requerimiento respecto de lo observado en la CASEN 2017; no obstante, este descenso, esta macrozona sólo representa un 1% del déficit nacional total de vivienda.

#### 4.4 Síntesis de resultados y análisis de posibles causas

Los resultados muestran una serie de datos que, como se ha podido apreciar, entregan una visión completa sobre el balance de la situación de vivienda en Chile. De todos modos, resulta conveniente realizar una síntesis de los resultados que entregan mayor claridad respecto del escenario actual en la materia:

1. En un 13% se marca el aumento de número de requerimientos en los últimos cinco; la clave de este incremento se halla en el aumento de familias allegadas debido a incapacidad financiera.
2. En un 3% disminuyó el déficit habitacional en el año 2022, respecto de la CASEN 2017, asociado a las viviendas deterioradas. La clave, en este caso, se relaciona con los posibles efectos de los programas de mejoramientos, como PPPF<sup>138</sup> y DS27.<sup>139</sup>
3. En un 27% se redujo, en modo combinado, el allegamiento y el hacinamiento, primordialmente en grupos vulnerables; el motivo central asociado a este aspecto es el buen desempeño y focalización de los programas en vivienda.
4. Un 35% de las familias con Requerimientos Habitacionales por Deterioro (RHD) tiene un jefe de hogar mayor de 60 años que vive solo, o corresponde a una pareja que no tiene hijos (donde un 55% se encuentra bajo el IV decil de ingresos).
5. Un 57% de la conformación familiar corresponde a grupos unipersonales o sin núcleo, y ellas son las únicas tipologías de familias que dan cuenta de crecimientos relevantes en el total de déficit habitacional.
6. Un 42% de los requerimientos están en la Región Metropolitana, y la mayoría de ellos corresponde a familias allegadas jóvenes que poseen Requerimientos Habitacionales por Allegamiento (RHA), tienen incapacidad financiera y son lideradas por una mujer.
7. Un 54% del total de familias que componen el déficit se encuentran lideradas por una mujer, y en el mayor caso joven. Además, casi un 20% de las familias extranjeras.
8. Un 47% de los requerimientos están en las macrozonas centro y sur; el motivo detrás de esto se asocia a los números de allegados con incapacidad financiera, que crecieron en promedio 65% desde la medición del año 2017.

Respecto de las posibles causas detrás de estas cifras, el Informe de la CChC entrega las siguientes:

1. Un progresivo desajuste entre los ingresos de las familias (ingreso real, IR) y el precio de las viviendas desde el 2011, deteriorando la capacidad de los hogares

---

<sup>138</sup> El PPPF, *Programa de Protección Patrimonio Familiar*, entregado por el SERVIU, permite la conservación del patrimonio familiar y cultural, con el propósito de hacer una contribución al financiamiento de obras de mejoramiento comunitario del entorno, o el mejoramiento y/o ampliación de la vivienda (SERVIU, 2023).

<sup>139</sup> Este programa busca entregar ayuda a familias vulnerables, emergentes o de sectores medios, en materia de vivienda, y que requieren reparaciones que no pueden ser financiadas autónomamente, dándoles acceso a productos del sector financiero (BIPS, 2023).

para acceder a una vivienda. Algunas causas asociables a este desajuste son el incremento de la demanda habitacional, las normativas restrictivas de la oferta inmobiliaria, escasez de suelo atractivo para construir en las grandes ciudades y el incremento significativo en los costos de construcción.

2. La crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19 tuvo importantes efectos, como el detrimento en el empleo, aumento de tasas de interés, endurecimiento en las condiciones crediticias tanto para la compra de viviendas como para el desarrollo de nuevas, y un derivado espiral de inflación entre los años 2021 y 2023.
3. Un crecimiento significativo en los costos de edificación, del 38%, explicado principalmente por el alza de materiales (65%), misceláneos (31%) y sueldos (17%).
4. Lo anterior se ha visto traducido en un crecimiento del precio de la vivienda, cuantificado en un 36% entre los años 2017 y 2022; esto se explica por el incremento del valor de las casas en un 38%, y de los departamentos en un 35%.
5. La profundización del fenómeno de migración internacional, medido desde el censo de 2017 hasta el 2022, que ha experimentado casi una duplicación en los últimos cinco años (más de 736.000 personas).

Mención especial, respecto de las posibles causas, merece el análisis que el Informe propone sobre los dividendos. La evolución de los dividendos de una vivienda a lo largo de los últimos cuatro años, tomando en cuenta diversas variables financieras, como el plazo del crédito, la tasa de interés y el tipo de dividendo (UF y CLP), y considerando una vivienda de 3,000 UF con un pie del 15%, arrojan lo siguiente:

1. En octubre de 2020, el dividendo en UF era de 9.99 UF.
2. En octubre de 2021, el dividendo en UF aumentó a 14.79 UF, lo que representó un aumento del 48.96% con respecto a 2020.
3. En octubre de 2022, el dividendo en UF disminuyó ligeramente a 14.09 UF, lo que supuso una reducción del 4.73% en comparación con 2021.
4. En octubre de 2023, el dividendo en UF continuó descendiendo a 12.83 UF, lo que reflejó una disminución del 8.29% con respecto a 2022.

Si se convierten los dividendos de UF a pesos chilenos (CLP), se observa que:

1. En octubre de 2020, el dividendo en CLP era de \$286,791.
2. En octubre de 2021, el dividendo en CLP aumentó a \$445,157, lo que representó un aumento del 55.11% con respecto a 2020.
3. En octubre de 2022, el dividendo en CLP se incrementó a \$482,719, lo que supuso un aumento adicional del 8.36% en comparación con 2021.
4. En octubre de 2023, el dividendo en CLP disminuyó a \$464,357, lo que reflejó una reducción del 3.80% con respecto a 2022.

En definitiva, durante el período de 2020 a 2023, se observa una variación del 61.91% en los dividendos de este caso ejemplo, con fluctuaciones tanto al alza como a la baja a

lo largo de estos años de medición, pero que evidencian condiciones dificultosas para el financiamiento de una vivienda.

#### 4.5 Propuestas del Informe de CChC

Las propuestas presentadas por la Cámara Chilena de la Construcción para la reactivación, crecimiento y empleo en el sector de la vivienda son medidas sustanciales que buscan abordar diversas problemáticas y desafíos en el ámbito habitacional:

1. Ampliar la garantía estatal al pie de los créditos hipotecarios, planteando elevar el porcentaje del pie garantizado al 15% (como en otros países) o incrementar el precio máximo de la vivienda. Esto tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda para la clase media, que enfrenta dificultades en este aspecto.
2. Volver a tratar la vivienda como un bien básico, proponiendo aplicar un IVA rebajado a la vivienda, similar a lo que ocurre en otros países de la OCDE, como España, donde se aplica un IVA reducido al 50% del valor. Esto busca reducir el impacto del IVA en el precio de las viviendas, ya que se estima que la aplicación del impuesto ha aumentado los precios en un 12%.
3. Implementar mecanismo de reemplazo del CEEC, en tanto la eliminación del Crédito con Aval del Estado (CEECA) convoca a la implementación de un subsidio directo equivalente a la compra de una vivienda. Esta medida busca contrarrestar el aumento del precio de las viviendas que se produjo con la eliminación de las exenciones asociadas al CEEC.
4. Reforzar programas habitacionales, planteando la generación de incentivos normativos para aumentar la oferta de viviendas en arriendo, tanto para personas con o sin subsidio, en terrenos públicos y privados. Conjuntamente, se propone ampliar programas existentes, como pequeños condominios, y brindar incentivos a los propietarios de terrenos.
5. Adecuar la normativa a la realidad de los hogares, dada la evolución en la composición familiar, considerando necesario ajustar las densidades contempladas en las normas a la realidad actual del número de habitantes por hogar, permitiendo una efectiva alineación de los instrumentos de planificación territorial.
6. Impulsar densificación equilibrada, especialmente en las ciudades más grandes, buscando activar una estrategia de densificación equilibrada, particularmente en áreas cercanas a infraestructura de transporte de alto estándar, con el objetivo de optimizar la inversión pública y mejorar la calidad de vida urbana.
7. Generar incentivos tributarios transitorios para la compra de viviendas, proponiendo la implementación de incentivos tributarios temporales que permitan descontar de la base imponible los dividendos de los créditos hipotecarios, con el fin de estimular la compra de viviendas en situaciones económicas adversas.
8. Planificar las ciudades con una mirada integral y de largo plazo, enfatizando la importancia de la planificación urbana integral, que considere tanto la demanda

presente como futura de viviendas y el suelo urbano necesario para satisfacerla, al mismo tiempo que busque elevar la calidad de vida en áreas urbanas con mayores desafíos.

## CAPÍTULO IV: CAUSAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN CHILE

### 1. Escasez de Suelo

La escasez de suelo en zonas urbanas es un fenómeno complejo, que se caracteriza por la limitación en la disponibilidad de terrenos aptos para el desarrollo y la construcción de viviendas, infraestructuras y otros proyectos urbanos. Este problema ha surgido como un desafío significativo en numerosas áreas metropolitanas y ciudades en todo el mundo, y su impacto se ha intensificado en las últimas décadas, y es una situación que, por cierto, ha desencadenado una serie de consecuencias que afectan directamente la planificación urbana, el acceso a la vivienda y el desarrollo económico en las áreas urbanas.

En materia de déficit habitacional, y para la Cámara Chilena de la Construcción<sup>140</sup>, la escasez de suelo es una de las tantas causas potenciales que explican el fenómeno del déficit habitacional en Chile; sin embargo, cabe preguntarse si, tal como lo plantean en su Informe –revisado en el capítulo anterior–, la escasez de suelo realmente se condiciona ante la ausencia de un adecuado suelo “atractivo” para construir.

De acuerdo con datos del INE<sup>141</sup>, el análisis del período en enero de 2019 revela un significativo aumento en la superficie total autorizada para edificación, experimentando un incremento interanual del 29,1%; este crecimiento se atribuye a los incrementos específicos en dos áreas principales: edificación no habitacional y edificación habitacional.

En el ámbito de la edificación habitacional, se evidenció un incremento del 21,5%. Este aumento se desglosa en un crecimiento del 22,2% en obras nuevas en comparación con el mismo período del año anterior; las ampliaciones, en tanto, también experimentaron un alza, registrando un aumento del 13,2%.

En tanto, y en 2017, se constataba<sup>142</sup> que existía un panorama alentador respecto a la posibilidad de desarrollar proyectos de densificación e integración social en el área del Pericentro de Santiago; a través de un estudio, se confirmaba la existencia de 130 terrenos, que en conjunto abarcan una extensión de 555 hectáreas, ofreciendo un

---

<sup>140</sup> CChC (2023).

<sup>141</sup> INE (2019).

<sup>142</sup> Trivelli (2017).

potencial significativo para la implementación de iniciativas que fomenten la densificación y la inclusión social.

Adicionalmente, se identificó la presencia de 240 polígonos eriazos; estos espacios abarcaban un área total de 1.179 hectáreas, y de confirmarse<sup>143</sup>, representarían una extensión considerable para la consideración en futuros proyectos de desarrollo, potencialmente expandiendo las posibilidades de integración social y crecimiento habitacional en la región metropolitana.

Estas cifras son de relevancia, especialmente al considerar que tan solo se estima necesaria una extensión de alrededor de 64 hectáreas, con una densidad proyectada de 183 viviendas por hectárea, para abordar tanto la demanda insatisfecha de vivienda social hasta el año 2014; además, por cierto, ponían en enterebro las voces que alegaban por la falta de suelo utilizable para edificación habitacional.

En 2018, y de acuerdo con datos arrojados por un estudio en conjunto entre la Fundación Vivienda y la Pontificia Universidad Católica de Chile <sup>144</sup>, existen más de 3.152 hectáreas con buena localización, aptas para densificar, lo que podría dar cabida a más de 700 mil viviendas nuevas.

Finalmente, en un análisis de las transacciones de terrenos<sup>145</sup>, y considerando la totalidad de las áreas involucradas y no la individualización de predios, revela que se ha transado una superficie total de 11.485 hectáreas entre enero de 2010 y abril de 2015 sobre el suelo metropolitano; esto puede ser traducido en un promedio anual de 2.248 hectáreas. Lo sorprendente es que este volumen total de superficie representa el flujo en el mercado del suelo en Santiago, pero no constituye un ingreso propiamente dicho al mercado inmobiliario, ya que los terrenos no entran como tales al mercado, sino que circulan dentro de él, reflejando de manera significativa la dimensión del movimiento comercial de terrenos, sumando más dudas al real peso causal de la escasez de suelo en el perenne déficit habitacional chileno.

## 2. La vivienda como bien de consumo

Las reflexiones presentadas por Walter Imilan<sup>146</sup> arrojan luz sobre las implicaciones del enfoque neoliberal en las políticas de vivienda y su relación con el déficit habitacional en Chile; en efecto, su análisis permite identificar varios factores que han contribuido a la problemática del déficit de vivienda en el país.

En primer lugar, la preeminencia del lucro privado en la producción habitacional ha generado un sesgo hacia la construcción de viviendas más rentables en el mercado,

---

<sup>143</sup> Su clasificación pertinente por el Servicio de Impuestos Internos (SII) estaba pendiente de confirmación.

<sup>144</sup> Fundación Vivienda (2018).

<sup>145</sup> Gasic (2018).

<sup>146</sup> Imilan (2016).

desatendiendo la necesidad de soluciones habitacionales accesibles para sectores de menores ingresos.

La transformación progresiva de la vivienda en un bien de consumo ha repercutido en la priorización del valor de mercado sobre la necesidad básica de vivienda digna, generando severas barreras adicionales para acceder a la posibilidad de adquirir una vivienda.

Las crecientes desigualdades espaciales, en conjunto con la respuesta predominante de privatización y diversificación de la oferta habitacional, han llevado a soluciones habitacionales que, si bien se acercan a demandas específicas, no necesariamente atienden las necesidades de las capas más desfavorecidas de la sociedad.

De manera consecuente con lo anterior, se ha producido una disminución de la influencia de los movimientos sociales en la formulación de políticas habitacionales, limitando la representación y defensa de los sectores de bajos ingresos y restringiendo su capacidad para incidir en cambios sustanciales en las estrategias nacionales de subsanación del problema en vivienda.

Y es que la influencia del modelo de Estado subsidiario y su aplicación en las políticas habitacionales en Chile guarda una íntima relación con el déficit de vivienda en el país; la implementación de políticas bajo esta lógica ha conducido a una serie de consecuencias que afectan la disponibilidad, calidad y acceso a viviendas adecuadas para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

La aplicación del concepto de subsidiariedad en la formulación de políticas habitacionales ha seguido una lógica neoliberal, donde la vivienda es concebida como una mercancía sujeta a las reglas del mercado<sup>147</sup>; una dinámica de este tipo reduce la intervención estatal al mínimo, generando un escenario donde la regulación del mercado inmobiliario se ve considerablemente limitada<sup>148</sup>.

Como resultado, las soluciones habitacionales para los estratos más desfavorecidos se determinan mayormente por presupuestos y precios manejables, sin priorizar las necesidades o derechos de los futuros propietarios, haciendo que su orientación no se fije en criterios de justicia, igualdad o necesidades reales, resultando en conjuntos habitacionales periféricos de baja calidad, con insuficiente infraestructura y servicios urbanos<sup>149</sup>.

Además, la localización de estas soluciones habitacionales no toma en cuenta el acceso a servicios básicos, lo cual impacta la movilidad de las familias a áreas con mejores infraestructuras y servicios. La falta de integración de estos aspectos fundamentales, como la disponibilidad de infraestructura para salud, educación, seguridad, áreas verdes y transporte, ha contribuido a una distribución espacial desigual y a la existencia de

---

<sup>147</sup> Harvey (2008).

<sup>148</sup> Casgrain (2010).

<sup>149</sup> Sabatini y Brain (2008).



zonas habitacionales periféricas con servicios y calidad de vida notablemente inferiores<sup>150</sup>.

Con todo, el énfasis en el lucro privado, la transformación de la vivienda en un bien de consumo, el incremento de las desigualdades espaciales, la privatización y la merma del poder de los movimientos sociales para influir en políticas habitacionales son aspectos que han contribuido al déficit habitacional en Chile; estas mecánicas han configurado un entorno en el que acceder a una vivienda digna se torna más desafiante para amplios sectores de la población, profundizando la brecha entre la oferta de vivienda y las necesidades reales de la sociedad.

Del mismo modo, la aplicación del modelo de Estado subsidiario en el ámbito de la vivienda, bajo una perspectiva neoliberal, ha favorecido la concepción de la vivienda como una mercancía y ha limitado la intervención estatal en la regulación del mercado habitacional, desencadenando la creación de conjuntos habitacionales periféricos de baja calidad y ha afectado la disponibilidad de servicios y calidad de vida para los sectores más desfavorecidos, contribuyendo dramáticamente al déficit habitacional en Chile.

### 3. Restricciones al mercado inmobiliario

Los datos presentados por la CChC, en su Informe sobre Déficit Habitacional para el año 2023, dan cuenta de un considerable incremento en los costos de edificación y, como consecuencia, un aumento substancial en el precio de la vivienda en Chile; esto, de acuerdo al propio informe, son factores de relevancia en el contexto del déficit habitacional en el país.

El notorio aumento del 38% en los costos de edificación, en gran parte debido al alza significativa de los precios de los materiales de construcción, ha ejercido una presión considerable sobre el sector de la construcción residencial; una elevación de los costos de construcción de tal magnitud impacta directamente en el precio final de las viviendas, lo cual se refleja en el marcado incremento del 36% en el precio de la vivienda entre los años 2017 y 2022, específicamente con un aumento del 38% en el valor de las casas y un alza del 35% en el valor de los departamentos.

Este aumento de precios en el mercado inmobiliario obstaculiza el acceso a la vivienda para una parte significativa de la población chilena, contribuyendo de manera directa al déficit habitacional; el aumento de los costos de construcción se traduce en precios más altos para las viviendas, lo que dificulta que los sectores con menores ingresos puedan acceder a una vivienda digna. Esta situación exacerba la brecha existente entre la oferta de vivienda y la capacidad de compra de los potenciales demandantes, generando un desequilibrio en el mercado inmobiliario y limitando el acceso a viviendas asequibles.

---

<sup>150</sup> Hidalgo et al. (2008).

Por ende, el aumento en los costos de edificación y su consecuente reflejo en el incremento de los precios de la vivienda han contribuido de manera significativa al déficit habitacional en Chile al encarecer las opciones habitacionales, dificultando el acceso a una vivienda adecuada para una parte importante de la población de Chile.

Por otro lado, los datos revelados por el Índice de Precios de Viviendas (IPV)<sup>151</sup>, medidos por el Banco Central, mostraron una disminución en el número de transacciones, una continua caída en los precios de las viviendas y la relevancia de la zona centro del país en la variación del índice; estos datos pueden vincularse estrechamente con la problemática del déficit de vivienda en Chile.

Primeramente, la disminución en el número de transacciones inmobiliarias refleja una posible desaceleración en la actividad del mercado de la vivienda, en tanto este fenómeno puede desincentivar la inversión en el desarrollo de nuevas propiedades, ya que los inversores podrían mostrarse más reticentes debido a la incertidumbre en torno a la rentabilidad de tales inversiones. Como resultado, la oferta de nuevas unidades habitacionales podría verse limitada, exacerbando el déficit de vivienda, especialmente para los sectores de bajos ingresos, que históricamente han experimentado mayores dificultades para acceder a una vivienda digna.

En segundo lugar, la tendencia a la baja en los precios de las viviendas, especialmente en el segmento de propiedades usadas, podría generar un efecto de desincentivo en la construcción de nuevas viviendas; esto se debe a que los desarrolladores y constructores podrían enfrentar dificultades para obtener rendimientos económicos satisfactorios en sus proyectos. Como consecuencia, el mercado inmobiliario podría orientarse hacia una menor actividad constructiva, lo que, a largo plazo, podría agravar el déficit habitacional, limitando la disponibilidad de viviendas y perpetuando la escasez en determinadas áreas geográficas y estratos socioeconómicos.

Finalmente, la importancia de la zona centro del país en la variación del Índice de Precios de Viviendas sugiere que las dinámicas económicas, demográficas y las políticas regionales en esta área pueden influir considerablemente en la oferta y la demanda de viviendas; si esta macrozona, que es una de las más relevantes en términos de variaciones en los precios de la vivienda, enfrenta problemas estructurales en su mercado inmobiliario, podría tener repercusiones significativas a nivel nacional, aumentando la presión sobre el déficit habitacional.

#### 4. Insuficiencias en Políticas Públicas

Con una perspectiva histórica de -por lo menos- 50 años, la transición del modelo habitacional en Chile, desde una planificación centralizada y participación estatal significativa hacia un enfoque altamente privatizado y descentralizado, ha contribuido al creciente déficit de vivienda en el país.

---

<sup>151</sup> Balsa y Vásquez (2023).

En ese sentido, la privatización y la descentralización de la provisión de vivienda, con la transferencia de responsabilidades del Estado a entidades privadas como las Empresas de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), han provocado una serie de efectos negativos en la oferta de vivienda asequible; en efecto, esta descentralización ha generado un alejamiento del Estado en términos de planificación, diseño y ejecución de proyectos habitacionales, limitando su función a la asignación de subsidios a los beneficiarios<sup>152</sup>.

La lógica neoliberal, centrada en la primacía del mercado del suelo y la mercantilización de la vivienda, ha fomentado un enfoque en el que las soluciones habitacionales dependen en gran medida de la rentabilidad, llevando a la concentración de proyectos en áreas urbanas con mayor potencial de lucro para las entidades privadas, en detrimento de las zonas rurales o urbanas de menor tamaño<sup>153</sup>. Esta tendencia ha dejado desatendidas áreas con menor atractivo económico, agravando la disparidad en el acceso a viviendas adecuadas.

La implementación de subsidios, aunque inicialmente destinada a facilitar el acceso a viviendas, se ha visto desafiada por el aumento sostenido de los costos de materiales de construcción, mano de obra y el valor del suelo, lo que ha dificultado que los montos de los subsidios crezcan al mismo ritmo<sup>154</sup>; una falta de equilibrio entre el aumento de costos y los subsidios disponibles de este tipo ha llevado a una brecha cada vez mayor entre la demanda de vivienda y la capacidad de acceder a soluciones habitacionales.

En relación a lo anterior, la expansión inmobiliaria tras eventos como el terremoto y tsunami del 27F 2010, junto con los excedentes económicos, han influido en el aumento de precios en el mercado del suelo y la vivienda, generando presiones inflacionarias que afectan negativamente el acceso a viviendas asequibles; asimismo, la focalización en la rentabilidad y la falta de incentivos para la innovación técnica o arquitectónica ha limitado la mejora en la calidad y el diseño de las soluciones habitacionales, perpetuando un ciclo en el que las viviendas disponibles no corresponden con las necesidades reales de la población<sup>155</sup>.

Otro aspecto relevante respecto de las políticas públicas en vivienda en Chile es su enfoque cambiante, desde una priorización inicial en la cantidad de viviendas hacia una mayor atención en la calidad de las mismas, ha contribuido de manera significativa a la problemática del déficit habitacional en el país.

Si bien se han logrado mejoras notables en la calidad de la vivienda, evidenciadas por el aumento en el "Índice de Calidad Global de la Vivienda", este progreso no se ha distribuido equitativamente en todas las regiones chilenas; regiones como la Metropolitana y Magallanes muestran índices relativamente altos de viviendas con

---

<sup>152</sup> Imilan (2016).

<sup>153</sup> Brenner y Theodore (2002).

<sup>154</sup> Imilan (2016).

<sup>155</sup> *Ídem* (2016).

calificación "Aceptable", mientras que, en áreas como la Araucanía, este indicador es considerablemente más bajo<sup>156</sup>.

La disparidad en la calidad de la vivienda entre distintas regiones puede considerarse una causa del déficit habitacional, en tanto esta situación desigual refleja la falta de acceso equitativo a viviendas de calidad en todo el país; las diferencias regionales, especialmente en términos de la durabilidad y las características de la vivienda, así como el acceso a servicios básicos de saneamiento, crean desafíos significativos para la población en áreas con calificaciones más bajas.

El énfasis desigual en mejorar la calidad de las viviendas ha dejado rezagadas a ciertas regiones, lo que se traduce en una persistente brecha en el acceso a viviendas adecuadas y de calidad; una falta de uniformidad en la calidad de la vivienda perpetúa el déficit habitacional al no abordar de manera efectiva las necesidades habitacionales de toda la población, independientemente de su ubicación geográfica.

Por último, el programa "Quiero Mi Barrio" (QMB) implementado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, si bien constituye un intento loable para revitalizar barrios vulnerables, no ha logrado abordar de manera integral el déficit habitacional del país; siendo una iniciativa que se concentra en la intervención del espacio público y la mejora de aspectos urbanos específicos, ha sido criticado por su limitación en abordar problemas de convivencia comunitaria y desafíos sociales más complejos que impactan la calidad de vida de los residentes en dichos barrios<sup>157</sup>.

A pesar de su intención participativa, el programa QMB se ha centrado en mejoras físicas, como la construcción de plazas y mobiliario urbano, sin atender adecuadamente problemas más profundos, como la presencia del narcotráfico o las dificultades de convivencia entre vecinos. De la misma forma, se han señalado deficiencias en los procesos participativos, considerados engorrosos y poco efectivos para involucrar a los residentes en la toma de decisiones relevantes para sus comunidades<sup>158</sup>.

Así, y aunque el programa ha evidenciado avances en la formación de profesionales con enfoque interdisciplinario y en la consideración de la escala barrial como objeto de política, su enfoque limitado en aspectos puramente físicos no ha logrado abordar de manera integral el déficit habitacional de Chile; el énfasis en la mejora del entorno urbano ha dejado de lado problemas sociales y comunitarios fundamentales que inciden en la calidad de vida de los habitantes.

## 5. Aumento de la migración

El fenómeno de migración internacional en Chile ha tenido un impacto significativo en el contexto del déficit de vivienda. El aumento considerable de la población extranjera

---

<sup>156</sup> Lopich (2016).

<sup>157</sup> Milan (2016).

<sup>158</sup> *Ídem*, 2016.

residente, casi duplicándose en los últimos cinco años<sup>159</sup>, ha generado una presión adicional en la demanda de viviendas en el país; el crecimiento demográfico acelerado, especialmente entre los migrantes, ha contribuido a incrementar la necesidad de unidades habitacionales, sobrepasando la oferta existente.

El incremento en el número de residentes extranjeros, que representaban alrededor del 6,6% de la población chilena hacia finales de 2018<sup>160</sup>, ha ejercido una presión adicional sobre el mercado inmobiliario; siendo este aumento en la demanda de viviendas una que ha intensificado la competencia por la oferta de viviendas disponibles, lo que, a su vez, ha influenciado en el encarecimiento de los precios y en la escasez de unidades habitacionales asequibles, especialmente en ciertas áreas urbanas.

De acuerdo a las cifras del año 2023 sobre jefes familiares<sup>161</sup>, se tiene evidencia que un 16% de los hogares o núcleos familiares que poseen RHA + RHD –vale decir, ya sea requerimientos habitacionales de allegado o de deterioro- son, precisamente, encabezados por jefes extranjeros; esta cifra porcentual, a su vez, representa un incremento de un 164% en relación a los datos obtenidos en la caracterización poblacional realizada en la CASEN de 2017.

Por otro lado, la migración ha contribuido a agravar la tensión existente en el mercado inmobiliario, generando desafíos en términos de acceso a viviendas asequibles tanto para la población local como para los migrantes recién llegados. El aumento en la demanda de viviendas ha generado presiones en los precios del mercado, lo que ha dificultado el acceso a la vivienda para una parte significativa de la población, agravando así el déficit habitacional en Chile.

Este escenario destaca la necesidad de estrategias integrales en políticas de vivienda que aborden no solo la cantidad de unidades habitacionales disponibles, sino también la diversificación de ofertas asequibles y la planificación urbana que responda a las necesidades de una población en crecimiento, tanto local como migrante; la comprensión de cómo la migración impacta en la demanda de viviendas es crítica para la formulación de políticas efectivas que mitiguen el déficit habitacional y promuevan la accesibilidad a la vivienda en Chile.

---

<sup>159</sup> CChC (2023).

<sup>160</sup> Thomazy (2020).

<sup>161</sup> CChC (2023).

## CAPÍTULO V: NUEVO ROL DEL ESTADO EN VIVIENDA

### 1. Nuevos enfoques en rol del Estado

En el contexto de la problemática habitacional en Chile, larga y persistente a través de finales del siglo XIX, el rol del Estado ha sido objeto no sólo de innumerables giros de dirección, sino también de un debate amplio y profundo desde diversos sectores de la sociedad; el Estado ha enfrentado, en este marco de eventos, diversos desafíos significativos para garantizar un acceso equitativo a la vivienda, que sean capaces de alinearse con los principios de igualdad y justicia social.

La dinámica transformadora en el ámbito de la vivienda ha suscitado discusiones sobre el enfoque gubernamental en la provisión de soluciones habitacionales. Algunos autores han resaltado la urgencia de considerar el acceso a la vivienda como un derecho humano fundamental<sup>162</sup>; este planteamiento incita a replantear las políticas de vivienda para trascender la perspectiva focalizada en los sectores más vulnerables, impulsando una generalización de soluciones habitacionales en concordancia con el derecho social a la vivienda como una cuestión universal.

La noción de igualdad como *equidad horizontal*<sup>163</sup>, ha permeado los debates respecto a la acción estatal en la esfera habitacional, siendo este un enfoque aboga por que todos los habitantes de una unidad político-administrativa reciban beneficios y cargas similares en el acceso a la vivienda; sin embargo, estas reflexiones han cuestionado la viabilidad de ignorar las posibles desigualdades entre individuos. En esta línea, otros autores han planteado la necesidad de considerar enfoques de igualdad proporcional o equidad vertical para abordar las disparidades existentes mediante asignaciones o subsidios a grupos o individuos<sup>164</sup>.

La persistencia del sistema de *voucher* como mecanismo de asignación de servicios sociales básicos ha sido identificada como una de las barreras para lograr una equidad habitacional en Chile. Esta perspectiva de análisis ha sido aplicada no solo en el sector de la vivienda, sino también en áreas críticas como la salud y la educación, perpetuando desequilibrios y limitando el alcance de las políticas públicas en estas esferas fundamentales<sup>165</sup>.

De manera consecuente con el tenor de esta discusión, el desafío del Estado chileno en materia de vivienda es la reevaluación de sus estrategias de asignación y distribución de recursos; sin duda, esto implica considerar una reorientación de las políticas habitacionales, abandonando la histórica focalización en la demanda y dirigiéndose hacia un enfoque más universalista, que se capaz de abordar las necesidades habitacionales de diversos estratos sociales. Tal replanteamiento demanda, por cierto,

---

<sup>162</sup> Rodríguez *et al.* (2015).

<sup>163</sup> Truelove (1993).

<sup>164</sup> Smith (1980).

<sup>165</sup> Atria *et al.* (2013).

un compromiso gubernamental para superar las *privatópolis* inmobiliarias y *precariópolis* estatales<sup>166</sup>, y avanzar hacia un sistema más inclusivo y equitativo en el acceso a la vivienda para toda la población.

Otra arista de los potenciales nuevos enfoques del Estado en cuestiones de vivienda son las propuestas constitucionales, en tanto presentan un cambio significativo en el rol del mismo, asignándole una posición más proactiva y comprometida en la resolución de los problemas relacionados con el déficit habitacional en Chile; estas proposiciones constitucionales, con sus matices, representan una evolución en la conceptualización del derecho a la vivienda, así como en el compromiso del Estado para asegurar su cumplimiento.

En el caso de la propuesta de 2022, el énfasis en el derecho a una vivienda digna y adecuada demuestra una clara intención de que el Estado sea el garante principal de este derecho; en ella, se observa un compromiso explícito del Estado para tomar medidas necesarias que aseguren el goce universal y oportuno de este derecho. Esta orientación representa un cambio de paradigma, asignando al Estado la responsabilidad no solo de garantizar un techo sobre la cabeza de los ciudadanos, sino también de asegurar condiciones que promuevan la habitabilidad, accesibilidad, seguridad en la tenencia y pertinencia cultural de las viviendas, todo en consonancia con la ley.

Por otro lado, la propuesta constitucional actual de 2023 también plantea un rol activo del Estado en la resolución del déficit habitacional, enfocándose en la promoción progresiva del derecho a la vivienda, haciendo hincapié en el acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos, así como en la seguridad vial y la movilidad sustentable.

Estas propuestas -aun cuando la de 2022 ya no está posibilitada de convertirse en ley del Estado- otorgan al Estado un papel más destacado, implicándolo directamente en la promoción, diseño, construcción, rehabilitación, conservación e innovación de la vivienda; por lo demás, establecen la obligación del Estado de garantizar la disponibilidad del suelo necesario para la provisión de viviendas adecuadas, así como la gestión y disposición de terrenos para fines de interés social, en un intento por combatir la especulación inmobiliaria que afecta el acceso a la vivienda.

El cambio más significativo en el rol del Estado radica en su participación activa en la provisión de soluciones habitacionales y en la garantía de condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho a la vivienda; independientemente de la prospectiva de su plasmación en la práctica, estos cambios apuntan, en espíritu, a superar la histórica focalización en la demanda de viviendas y promover un acceso más equitativo a soluciones habitacionales diversas, reconociendo la diversidad de necesidades de la población.

Representan, en un modo amplio, una redefinición del rol estatal, en tanto se vislumbra un mayor involucramiento en la regulación del mercado inmobiliario, la gestión del

---

<sup>166</sup> Hidalgo *et al.* (2008).

suelo, la prevención de la especulación y el respaldo a diversas modalidades de tenencia, buscando garantizar la seguridad en la ocupación de viviendas, reflejando la presencia de un germen de cambio estructural en la intervención del Estado para abordar el desafío del déficit habitacional en Chile.

## 2. Banco Nacional de Suelos Públicos

La Banca de Suelos Públicos representa uno de los cambios más significativo en el rol del Estado en materia de vivienda en Chile, marcando una transición hacia una participación más activa y propositiva en la gestión de terrenos para el desarrollo de proyectos habitacionales. Este rumbo en el rol estatal modifica la dinámica tradicional, en la cual el Estado se limitaba mayormente a proporcionar recursos y establecer regulaciones, pasando a tener un papel más dinámico y determinante en la gestión de suelos para la construcción de viviendas sociales.

El concepto de Banca de Suelos supone, en esencia, una estrategia gubernamental para adquirir y administrar terrenos con el fin de desarrollar proyectos habitacionales, particularmente dirigidos a programas de vivienda social, implicando una acción directa del Estado en la adquisición de terrenos para la construcción de viviendas, rompiendo con la práctica previa de depender principalmente del mercado inmobiliario para la provisión de suelos.

En el contexto de la Banca de Suelos, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) adquiere la capacidad de realizar compras directas de terrenos, otorgando al Estado un papel más activo en la gestión del suelo para viviendas sociales; esta capacidad, proporcionada a través de glosas presupuestarias aprobadas por los parlamentarios, permite al Estado adquirir terrenos para el desarrollo de proyectos del Programa Vivienda Solidaria (DS49) con un presupuesto específico asignado a este propósito<sup>167</sup>.

Este cambio en el rol estatal significa, sin duda, un paso enorme hacia una mayor intervención gubernamental en la adquisición y administración de terrenos para viviendas sociales, con el objetivo de hacer frente al déficit habitacional, en tanto la acción directa del Estado en la compra de terrenos para la vivienda social representa una evolución en la gestión urbana, alejándose de un papel meramente regulador para convertirse en un actor más activo en la provisión de suelos habitacionales.

Además, la estrategia busca la colaboración con los comités de familias vulnerables<sup>168</sup>, promoviendo el co-esfuerzo para acceder a ubicaciones más favorables a través de un incremento en el ahorro de las familias; la intención de ofrecer mayores posibilidades de acceso a terrenos, a pesar de las dificultades económicas presentadas por los núcleos familiares, demuestra un enfoque inclusivo y la preocupación por la equidad en el acceso a la vivienda.

---

<sup>167</sup> Arce (2020).

<sup>168</sup> *Ídem*, 2020.



Para 2021, el Banco de Suelos Públicos implementado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ya había generado un impacto positivo en la materialización de proyectos habitacionales para familias vulnerables en la región de Tarapacá, así como a nivel nacional en Chile; durante el año 2020, se logró la adquisición de ocho terrenos urbanos, permitiendo la concreción de igual número de proyectos destinados a proporcionar soluciones habitacionales a 1.279 familias en la región, todas beneficiarias del Fondo Solidario de Elección de Vivienda<sup>169</sup>.

A nivel nacional, se ha proyectado la adquisición de 50 nuevas hectáreas mediante el Banco de Suelos, lo que representa una inversión sustancial y la construcción de 10.000 viviendas; el MINVU, en esa línea, ha resaltado la importancia de este enfoque de políticas públicas para garantizar soluciones habitacionales eficientes, enfatizando la consideración de emplazar las viviendas en ubicaciones estratégicas, no solo para proyectos a corto plazo, sino también a mediano y largo plazo<sup>170</sup>.

Con todo, la Banca de Suelos se traduce en una estrategia gubernamental que posibilita la adquisición, administración y disposición de terrenos por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para proyectos habitacionales, especialmente destinados a familias vulnerables, siendo una iniciativa que representa un quiebre con el paradigma previo, donde la provisión de suelos habitacionales estaba mayormente sujeta a las dinámicas del mercado inmobiliario.

La política de la Banca de Suelos confiere al Estado un rol activo y determinante en la obtención de terrenos para la construcción de viviendas sociales, invistiéndole un nuevo papel que implica una toma de decisiones más directa y estratégica por parte del gobierno en la adquisición de terrenos urbanos para programas de vivienda social; en lugar de depender exclusivamente del mercado inmobiliario para proveer suelos, el Estado asume la responsabilidad de identificar, comprar y gestionar terrenos para el desarrollo de proyectos habitacionales, priorizando la atención de familias en situación de vulnerabilidad.

Así, el desarrollo continuo y potencial de la Banca de Suelos permitiría al Estado, en colaboración con otras entidades y ministerios, identificar terrenos, adquirir suelo fiscal y realizar compras directas para la construcción de viviendas sociales, pasando a ser una estrategia promotora de un cambio sustancial en el rol del Estado, concediéndole un papel más activo y protagonista en la provisión de soluciones habitacionales para los sectores más necesitados de la sociedad chilena.

---

<sup>169</sup> Ministerio de Bienes Nacionales (2021).

<sup>170</sup> *Ídem* (2021).

### 3. Horizontes para nuevas políticas públicas

#### 3.1 Territorio Informal

El concepto del Territorio Informal<sup>171</sup> en Chile ofrece una perspectiva amplia y compleja de las dinámicas habitacionales que escapan a los límites tradicionales y formales, por lo que su relevancia para la creación de políticas públicas habitacionales destaca con sentido propio, en cuanto sus preceptos entregan desafíos para la comprensión de los nuevos problemas en materia de vivienda en nuestro país.

Primero, la idea de Territorio Informal proporciona una comprensión holística de las problemáticas habitacionales, incluyendo la crisis de vivienda y la obsolescencia de las políticas territoriales y habitacionales existentes en el país<sup>172</sup>; esta perspectiva más profunda permite abordar desafíos estructurales que van más allá de las simples soluciones habitacionales, incorporando aspectos políticos, sociales, económicos y culturales que influyen en la vivienda y el territorio.

En segundo término, al resaltar la diversidad de situaciones y necesidades de las comunidades que viven en Territorios Informales, este concepto insta a una política habitacional más inclusiva y equitativa, implicando desarrollar estrategias flexibles que se adapten a las distintas realidades familiares, temporales, económicas y culturales presentes en estos entornos.

Como tercer punto, al considerar las demandas de familias inmigrantes y migrantes, así como las poblaciones que desconfían o están al margen del Estado, el concepto del Territorio Informal aboga por una colaboración más estrecha entre el Estado y la población; esto sugiere un enfoque colaborativo y participativo en la formulación de políticas públicas, reconociendo las prácticas y estrategias autogestionadas que podrían ser relevantes para abordar la crisis habitacional.

En último lugar, las preguntas planteadas en torno al Territorio Informal son cruciales para la formulación de políticas más efectivas y justas, pues cuestiones, como la equidad en el acceso a la información, la diferenciación de programas y subsidios, la superación de brechas digitales, la gestión de riesgos comunitarios y la regulación de mercados inmobiliarios abusivos, ofrecen una guía para la creación de políticas públicas más adaptadas y sensibles a las necesidades cambiantes de las comunidades.

Así, el enfoque conceptual del Territorio Informal plantea desafíos y oportunidades significativas para la creación de políticas públicas en materia de vivienda en Chile; la profundidad y la complejidad que abarca este concepto abren la puerta a soluciones más inclusivas y adaptativas, impulsando la colaboración entre el Estado y las comunidades para abordar de manera más efectiva la crisis habitacional y territorial en el país.

---

<sup>171</sup> Contreras y Seguel (2022).

<sup>172</sup> *Ídem* (2022).

### 3.2 Ecología Política

El análisis de la provincia de Chacabuco y su transformación en una periferia neoliberal<sup>173</sup>, como caso de estudio generalizable a nivel país, proporciona una comprensión profunda de los entramados entre el poder corporativo, el Estado y las dinámicas socioeconómicas, revelando la interrelación entre el proceso de urbanización, la especulación territorial y la mercantilización del suelo y el agua, evidenciando desigualdades significativas en el acceso a estos recursos.

En el contexto de políticas públicas de vivienda en Chile, estos hallazgos son esenciales para reformular y repensar, con mirada de futuro, las estrategias inclusivas y equitativas en estos aspectos; en lo sustantivo, la comprensión de cómo la dinámica neoliberal ha creado periferias urbanas desiguales, con escasez diferencial de recursos, pone de manifiesto la necesidad de abordar estas desigualdades en el diseño de políticas habitacionales.

El control corporativo se ha manifestado en la mercantilización, concentración y financiarización del suelo y del agua en la región de estudio, subordinando estos recursos a los intereses financieros. Esta tendencia, evidenciada a través de procesos legislativos y transacciones de mercado, ha llevado a una apropiación sin precedentes de tierras y agua, afectando a los propietarios anteriores y generando una escasez diferencial de recursos hídricos entre los habitantes<sup>174</sup>.

Las políticas de vivienda, por ende, deben ser capaces de considerar la importancia crítica del acceso equitativo al suelo y al agua, además de reconocer las desigualdades espaciales y socioeconómicas que surgen de la especulación inmobiliaria y la concentración de recursos; deben, por lo mismo, promover estrategias que contrarresten la desigualdad en el acceso a la vivienda y al agua, especialmente en áreas periféricas impactadas por estas dinámicas.

Es fundamental que las políticas públicas se hagan cargo de la descentralización territorial del acceso a la vivienda y al agua, asegurando condiciones de igualdad y justicia en la distribución de recursos y oportunidades habitacionales; por tanto, se requieren enfoques que contemplen la diversidad de necesidades y realidades, considerando las diferencias socioeconómicas y territoriales para garantizar un acceso justo a la vivienda y el agua, independientemente de la ubicación geográfica o el estatus socioeconómico.

El entendimiento profundo de cómo las dinámicas corporativas y estatales influyen en la producción de desigualdades en la vivienda y el acceso al agua es elemental para el diseño e implementación de políticas habitacionales más inclusivas, equitativas y

---

<sup>173</sup> Lukas *et al.* (2020).

<sup>174</sup> *Ídem* (2020).

sostenibles para el Chile del futuro, y debe considerar la regulación del mercado inmobiliario, la distribución equitativa de recursos y la promoción de estrategias que contrarresten las desigualdades espaciales en la vivienda y el acceso al agua.

## CONCLUSIONES

Este análisis del rol del Estado en materia de vivienda en Chile presentó una mirada integral sobre la evolución histórica, la actualidad de la cuestión, las transformaciones significativas, y los desafíos actuales en la esfera habitacional del país.

En el primer capítulo, se destacó la relevancia del derecho a una vivienda adecuada en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel internacional, y cómo su reconocimiento constitucional es elemental para garantizar su protección y viabilidad en el marco de políticas públicas. A pesar de la ausencia de un reconocimiento explícito en la Constitución chilena, la discusión suscitada en los procesos constitucionales recientes para su inclusión es un antecedente relevante, revelando la complejidad que la redacción de este derecho fundamental configura.

El segundo capítulo contextualizó la evolución histórica de las políticas de vivienda en Chile, desde las primeras regulaciones municipales hasta los esfuerzos legislativos, resaltando el progresivo interés por abordar las condiciones habitacionales precarias, especialmente para los sectores desfavorecidos. Se analizaron las leyes pioneras y las iniciativas destinadas a mejorar la higiene y accesibilidad a viviendas asequibles, aunque con desafíos y limitaciones en su ejecución y alcance; los períodos subsecuentes terminan demostrando los giros y cambios de rumbo en materia habitacional a través de los años, siendo un hito altamente relevante la neoliberalización del suelo y la vivienda en el período de dictadura militar.

El tercer capítulo profundizó en el análisis del déficit habitacional en Chile desde dos vertientes, cuantitativa y cualitativa, revelando la complejidad de la situación. Se abordó la necesidad de viviendas adicionales y mejoras en las existentes, junto con la problemática adyacente de los campamentos y la migración, subrayando la demanda de una intervención integral en estas materias, y que sea capaz de abordar cantidad, calidad y acceso a servicios básicos en las viviendas.

El cuarto capítulo indagó y detalló las causas del déficit habitacional en Chile, destacando la interconexión de factores como la influencia del enfoque neoliberal en las políticas habitacionales, la limitada influencia de movimientos sociales, la competencia por la oferta de viviendas debido al aumento demográfico y migratorio, entre otros. Se resaltó, en este contexto, la necesidad de enfoques integrales en las políticas habitacionales para superar este desafío.

El quinto capítulo reveló una transformación significativa en el rol del Estado en la esfera habitacional, con un cambio hacia una participación más activa en la gestión de terrenos y la construcción de viviendas sociales, como se evidencia en la implementación del Banco Nacional de Suelos Públicos. Se destacó también la necesidad de enriquecimiento del entendimiento de las dinámicas habitacionales a través de conceptos emergentes en las discusiones en torno a la cuestión de la vivienda, como el Territorio Informal y la Ecología Política, impulsando políticas más inclusivas y conscientes de las desigualdades en el acceso a recursos críticos.

Uno de los puntos más críticos respecto del rol del Estado en materia de vivienda es, precisamente, la ausencia de la consagración constitucional del derecho a la vivienda. La constitucionalización del derecho a la vivienda representa un paso fundamental para abordar y mejorar el déficit habitacional en Chile, en tanto la inclusión de este derecho en la Constitución proporcionaría un marco legal fundamental y garantizaría su protección efectiva desde la primera ley del Estado, creando las bases para políticas públicas coherentes y sostenibles en el ámbito habitacional.

La consagración del derecho a la vivienda en la Constitución Política de la República establecería una obligación directa del Estado para garantizar este derecho como parte integral del nivel de vida y bienestar de sus ciudadanos, conllevando una mayor exigibilidad, lo que significa que los ciudadanos tendrían la capacidad de demandar su cumplimiento a través de mecanismos judiciales o administrativo, pues la constitucionalización brindaría un respaldo legal primordial para que el Estado implemente políticas de vivienda efectivas, lo que a su vez contribuiría a reducir el déficit habitacional que se arrastra por décadas.

Igualmente, la inclusión del derecho a la vivienda en la Constitución podría proporcionar una base útil para la planificación urbana, la gestión del suelo y la implementación de políticas públicas que fomenten el acceso a viviendas dignas y asequibles para todos los sectores de la población, pudiendo incluir la adopción de medidas que garanticen la no discriminación en el acceso a la vivienda, así como la implementación de programas que aborden específicamente el problema del déficit habitacional, como la construcción de viviendas asequibles económicamente y la mejora de viviendas existentes.

La constitucionalización del derecho a la vivienda también representaría una señal clara a nivel nacional e internacional de que el país reconoce la importancia fundamental de este derecho para el bienestar de sus ciudadanos. Una señal de esta envergadura podría generar confianza en inversionistas, organismos internacionales y actores relevantes, incentivando la cooperación y la inversión en programas habitacionales.

Sin embargo, y sin restar importancia a la relevancia capital que posee la consagración constitucional del derecho a la vivienda, es importante tener en cuenta que la inclusión de este derecho a la vivienda es solo el primer paso; su efectiva implementación requeriría de políticas públicas coherentes, asignación de recursos adecuados, supervisión continua y participación ciudadana activa para asegurar su cumplimiento

efectivo. Por lo demás, la redacción precisa y clara de este derecho en la Constitución es crucial para evitar ambigüedades y asegurar su aplicabilidad.

En este sentido, el tenor de las políticas públicas es fundamental para asegurar una potencial constitucionalización del derecho a la vivienda; la complejidad y profundidad del déficit habitacional en Chile demanda un enfoque integral y estratégico en la formulación de nuevas políticas públicas, y que sean capaces de abordar eficazmente esta problemática. Se requiere una combinación de medidas multidimensionales que se centren en la cantidad, calidad y accesibilidad de la vivienda, junto con un enfoque inclusivo y sostenible que considere la diversidad de necesidades y realidades socioeconómicas de la población.

Las nuevas políticas públicas en la materia deben enfocarse en la planificación urbana y la gestión del suelo de manera estratégica; esto implicaría, por ejemplo, la identificación y uso eficiente de terrenos para la construcción de viviendas asequibles, promoviendo la densificación equilibrada y la revitalización de áreas urbanas subutilizadas. La adopción de instrumentos de planificación territorial y de uso del suelo permitiría una distribución equitativa y sostenible de viviendas en todo el país, reduciendo la alta segregación territorial existente hoy en día.

Del mismo modo, se requiere un enfoque proactivo del Estado en la adquisición y gestión de terrenos para la construcción de viviendas sociales a través de entidades como el Banco Nacional de Suelos Públicos, en tanto este tipo de intervención directa garantizaría un suministro estable y asequible de suelo para la construcción de viviendas destinadas a sectores desfavorecidos, rompiendo con la larga dependencia del mercado inmobiliario.

En el aspecto financiero, se torna esencial implementar medidas que promuevan el acceso efectivo a créditos hipotecarios y programas de subsidios habitacionales que beneficien a sectores de ingresos medios y vulnerables; en ese sentido, por ejemplo, ampliar la garantía estatal para créditos hipotecarios y establecer incentivos fiscales para la construcción de viviendas asequibles son estrategias que podrían facilitar el acceso a la vivienda digna.

Conjuntamente, se debe fomentar la diversificación de la oferta habitacional, no solo en términos de cantidad, sino también en cuanto a la calidad y variedad de viviendas; la diversificación implica no solo la construcción masiva, sino también la mejora y adecuación de viviendas existentes, incorporando estándares de calidad y sostenibilidad a las viviendas sociales que puedan ser entregadas.

Finalmente, la implementación de políticas públicas debe considerar la participación activa de la sociedad civil y la comunidad en el diseño, implementación y seguimiento de sus estrategias, entendiendo que la colaboración constante entre el gobierno, actores privados, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales es imprescindible para asegurar que las políticas sean inclusivas, participativas y respondan a las necesidades específicas de cada comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, B. y Rabi, S. (2009). La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI). *Diseño Urbano y Paisaje*, 6 (18).
- Alcaíno, A. (1941). *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda*. Santiago: Imprenta "La Sud-América".
- Alvarado, C.; Galaz, E. (2015). "Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes", en S. Ortúzar y P. Ortúzar (eds.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad, pp. 33-51.
- Álvarez, O. (1935). El problema de la habitación en Chile. *Acción Social*, 43, pp. 17-28.
- Arce, M. (19 de marzo de 2020). "Minvu afina banco de suelos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios sociales". *Diario Financiero*. <https://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2020/03/Minvu-afina-banco-de-suelos-para-el-desarrollo-de-proyectos-inmobiliarios-sociales-Diario-Financiero.pdf>
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- ATISBA (2010). *Estudio Guetos en Chile. Reporte*. Santiago de Chile.
- Atria, F. Larraín, G., Benavente, J. Couso, J. y Joinant., A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Debate.
- Balsa, J. J. y Vásquez, J. (2023). *¿Qué está pasando con los Precios de las Viviendas en Chile? Resultado del IPV del Banco Central al primer trimestre de 2023*. Disponible en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/que-esta-pasando-con-los-precios-de-las-viviendas-en-chile>
- Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales (BIPS) (2023). *Mejoramiento de Vivienda - DS 27 Capítulo II (Ex Protección al Patrimonio Familiar Reparación y Mejoramiento de Vivienda)*. Disponible en <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/5069/2021/3>
- Barros Borgoño, L. (1911). "Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, señor Luis Barros Borgoño". *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 3,1, pp. 116-117.

- Bravo, L. (1959). *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the Urban Condition. *City*, 9, pp. 101– 107.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC) (2023). *Balance de Vivienda 2023. Déficit Habitacional en Chile: Evolución y análisis de la crisis de vivienda*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1REKkox0yOi5U27CXDVCS2I7o3Ad53Lg/view>
- Campos, K. (2017). Inmigración en campamentos, percepciones sobre la vida en asentamientos precarios de Copiapó. *Revista CIS*, 22, pp.109-129.
- CASEN (2000). *Encuesta CASEN 2000*. Santiago de Chile: Observatorio Social.
- Casgrain, A. (2010), La apuesta del endeudamiento en la política habitacional chilena, *Revista INVI*, 68 (65), pp. 155-182.
- Castañeda, T. y Quiroz, J. (1986), Las políticas de vivienda en Chile y su impacto redistributivo en 1969 y 1980-83. *Estudios Públicos*, 22, pp. 1-50.
- Castells, M. (2014). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, 3 (7).
- Contreras, Y. y Seguel, B. (2022). Territorio informal. Una nueva lectura del acceso a la vivienda y al suelo en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 81, pp. 113-136. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n81/0718-3402-rgeong-81-113.pdf>
- Convención Constitucional (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile 2022*. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>
- Cordero, E. (2006). La dogmática constitucional de la propiedad en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valdivia)*, 19 (1), pp. 125-148. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502006000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=en)
- Córdova, L. (1926). *El Problema de la Habitación Barata en Chile; estudio enviado a la Oficina Internacional del Trabajo*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) (1971). CORMU. *AUCA*, (21), pp. 33-35.
- Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) (1973). Parque O'Higgins. *AUCA*, (24/25), pp. 35-40.
- Cousin, J. P. (1974). Remodelation du parc O'Higgins à Santiago du Chili. *L'Architecture d'aujourd'hui*, (175), pp. 114-117.
- Del Fierro, G. (1919). *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago: Universidad.
- Diario Constitucional (2023). *Derecho a una vivienda digna y adecuada (Artículo N°51)*. Disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/nueva-constitucion/derechos-fundamentales-y-garantias/derecho-a-una-vivienda-digna-y->



[adecuada/#:~:text=Art%C3%ADculo%2051.,vida%20personal%2C%20familiar%20y%20comunitaria.](#)

- Ducci, M. E. (2000). Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE*, 26 (79), pp. 5-24.
- Ducci, M. E. (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En *1906-2006 Cien años de política de vivienda en Chile*, María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (Eds.). Santiago: Ediciones PUC.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Santiago: SUR.
- Fontaine, A. (1991). El miedo y otros escritos: el pensamiento de Jaime Guzmán E. *Estudios Públicos*, 42, pp. 251-570.
- Foxley, A. (1982). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).
- Friedman, M. (1975). *Bases para un desarrollo económico*. Santiago de Chile: Fundación de Estudios Económicos BHC.
- Fundación Vivienda (2018). *Déficit habitacional cuantitativo. Censo 2017*. Publicación N° 05, Área I+D+i. Disponible en <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-4-D%C3%A9ficit-Habitacional-y-Censo.pdf>
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Gasic, I. (2018). Inversiones e intermediaciones financieras en el mercado del suelo urbano. Principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en Santiago de Chile, 2010-2015. *EURE*, 44 (133), pp. 29-50. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v44n133/0717-6236-eure-44-133-0029.pdf>
- Greene, M. (2004). *Estudio de buenas prácticas en vivienda económica. El programa de vivienda progresiva Chile 1990-2002*. Santiago de Chile: Foro Pobreza Urbana y Precariedad Urbana en América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grez, S. (1997). *De la "regeneración del pueblo" a la "Huelga General"*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Guzmán, A. y Correa, M. (1937). La Habitación Barata. Puntos de Vista de la Asociación de Propietarios de Chile. En: *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago de Chile: Imprenta Gutemberg.
- Guzmán, L. (1990). "Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950" [Tesis para optar al grado de Magíster en Planificación Urbana]. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo. História e implicações*. São Paulo: Loyola.

- Heise, J. (1974). *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*. Tomo I. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Herrera, H. (2015). "Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad", en S. Ortúzar y P. Ortúzar (eds.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad, pp. 97-112.
- Hidalgo, R. (2000). "Los orígenes de las políticas de vivienda social en Chile: leyes, discursos y actores, 1843-1925". *Anuario de Estudios Urbanos*, pp. 15-52.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *Eure*, 28 (83). Pp. 83-106. <https://repositorio.uc.cl/server/api/core/bitstreams/07d985c6-25ac-481e-85de-781070e70579/content>
- Hidalgo, R. (2004), "La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias espaciales". En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yáñez, *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones Sur, pp. 219-243.
- Hidalgo, R. (2005), *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, 33, (98), pp. 57-75.
- Hidalgo, R. et al. (2008), "Las dos caras de la expansión residencial en la periferia metropolitana de Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria". En P. Pereira y R. Hidalgo (Eds.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 167-195.
- Hidalgo, R., Paulsen, A. y Santana, L. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios*, 13 (32), pp. 57-81. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v13n32/1870-0063-anda-13-32-00057.pdf>
- Illanes, M. A. (1993). *En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo XX*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria.
- Imilan, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal (Working paper contested cities núm. 16004)*. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141198>
- Informe de la Relatora sobre el derecho a una vivienda adecuada, Leilani Farha. Resolución A/HRC/37/53/Add.1 (2018). <https://acnudh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017). *Censo nacional de población 2017*.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018). *Manual de Usuario de la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda 2017*. Santiago de Chile: INE. Disponible en <https://redatam-ine.ine.cl/manuales/Manual-Usuario.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2019). *Sectores Económicos. Permisos de edificación autorizada*. Edición N°244. Disponible en [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/permisos-de-edificacion/boletines/2019/bolet%C3%ADn-sectores-econ%C3%B3micos-permisos-de-edificaci%C3%B3n-autorizada-enero-2019.pdf?sfvrsn=84b473e7\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/permisos-de-edificacion/boletines/2019/bolet%C3%ADn-sectores-econ%C3%B3micos-permisos-de-edificaci%C3%B3n-autorizada-enero-2019.pdf?sfvrsn=84b473e7_6)
- Jirón, P. y Cortés, A. (2014). *Análisis política habitacional chilena y sus futuras orientaciones*. Santiago de Chile: Documento de Trabajo INVI N° 4.
- Larraín, P. y Molina, I. (1987). Los programas habitacionales y su incidencia en los problemas ambientales que afectan a la ciudad de Santiago. *Ambiente y Desarrollo*, 15, pp. 121-138.
- Lira Infante, A. (1937). Discurso del senador de la República, don Alejo Lira Infante, autor de la ley que crea la Caja de la Habitación sobre la Ley 5950. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg.
- Lopichich, B. (2016). *Políticas públicas en el sector vivienda en Chile*. Serie Minutas N° 100-16. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23875/1/100193\\_Minuta-Nb0-100-16-Politic-as-de-Vivienda-en-Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23875/1/100193_Minuta-Nb0-100-16-Politic-as-de-Vivienda-en-Chile.pdf)
- Lukas, M., Fragkou, M. C. y Vásquez, A. (2020). Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: suelo, agua y poder en Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 75, pp. 95-119. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n76/0718-3402-rgeong-76-95.pdf>
- MacDonald, J. (1994). *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*. Documento de Trabajo 16/94 CPU.
- Mattos, C. de (1992), Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile 1973-90. *Eure*, 18 (54), pp. 15-30.
- Mattos, C. de (1992). Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile 1973-90. *Eure*, 18 (54), pp. 15-30.
- Medel, C. (2020). *Medición del “déficit habitacional” en la metodología de la pobreza multidimensional* [Asesoría Técnica Parlamentaria]. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28616/1/BCN\\_Metodologia\\_deficit\\_habitacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28616/1/BCN_Metodologia_deficit_habitacional.pdf)
- Ministerio de Bienes Nacionales (2021). *Banco de Suelo Público se consolida como mecanismo para gestionar terreno urbano para vivienda social*. Disponible en

<https://licitaciones.bienes.cl/banco-de-suelo-publico-se-consolida-como-mecanismo-para-gestionar-terreno-urbano-para-vivienda-social/>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). *CASEN 2017. Manual del investigador. Guía Práctica para el uso y análisis de información*. Disponible en <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Manual del Investigador Casen 2017.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2022). *Catastro Nacional de Campamentos 2022*. Disponible en <https://media.elmostrador.cl/2022/10/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2022.pdf>

Molina, I. (1985). *El programa de erradicación de campamentos en la región metropolitana: implicaciones socioeconómicas y espaciales* [Memoria para optar al título de geógrafo]. Santiago de Chile: Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile.

Montealegre, P. (2017). *La figuración de un jardín público: Urbanismo y agricultura en la construcción del Santiago moderno (1838-1875)* [Tesis Doctoral]. Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://146.155.94.41/xmlui/handle/11534/22585>

Morandé, F. y García, C. (2004). *El financiamiento de la vivienda en Chile*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Moulian, T. (2002). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.

Munita, J. (1921). "El problema de la habitación barata". Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Santiago: Universidad de Chile.

Munizaga, G. (1980). Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970. *Eure*, 18.

Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*. Resolución 217 A (III), París. Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Naciones Unidas (1976). *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. A/Conf. 70/15, Vancouver. Disponible en <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/01/n7696714.pdf>

Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25, Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc_SP.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1961). *Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, número 115*. Ginebra: Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R115](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R115)

- Ortiz, J. y Escolano, S. (2007). Cambios en la configuración urbana y “sintaxis del espacio” en ciudades intermedias: El caso de La Serena (Chile). *Estudios Geográficos*, 65 (255), pp. 297-320.
- Palmer, M. (1984). La comuna de Providencia y la ciudad jardín. *Eure*, XX (31), pp. 75-95.
- Peralta, X. y Yáñez, I. (2019). La función social de la propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. *Revista de Derecho Público*, 91, pp. 35-70. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/55601>
- Pérez-Iñigo, A. (1999). *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL y Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Petersen, M. (2015). “Subsidiariedad, neoliberalismo y el régimen de lo público”, en S. Ortúzar y P. Ortúzar (eds.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad, pp. 99-167.
- Proceso Constitucional (2023). *Aprueban por unanimidad derecho a la vivienda adecuada*. Disponible en <https://www.procesoconstitucional.cl/aprueban-por-unanimidad-derecho-a-la-vivienda-adecuada/>
- Quintana, A. (2018). “Hacia una política con perspectiva de derechos”. En Maritano, J. (Ed.). *Nueva Constitución y Bien Común. Aportes desde el Socialcristianismo*. Centro Democracia y Comunidad y Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <https://www.cdc.cl/web/wp-content/uploads/2018/03/Nueva-constituci%C3%B3n-y-bien-comun.pdf>
- Rajevic, E. (2010). *Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano:(con especial referencia a España y Chile)*. [Tesis doctoral]. Universidad Carlos III, Madrid.
- Raposo, A. (2001). *Espacio urbano e ideología: El paradigma de la corporación de la vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Vivienda.
- Raposo, A. (2007). El paradigma de la CORVI en la arquitectura habitacional chilena. *Diseño Urbano y Paisaje*, 4 (10).
- República de Chile (1978). *Decreto Supremo núm. 188. Ley de la República*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Rodríguez, A., Rodríguez, P. y Sugranyes, A. (2015), *Con subsidio, sin derecho. La situación de derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Sabatini, F. Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27 (82), pp. 21–42.

- Sabatini, F. y Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Eure*, 34 (103), pp. 5-26.
- Schönsteiner, J. (2016). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Tribunal Constitucional Chileno: el mínimo común denominador. *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile (Valdivia)*, 1 (29), pp. 197-226. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2992644](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2992644)
- Silva, F. (1965). "Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX". *Historia*, 4, pp. 243-244.
- Simian, J. M. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Centro de Estudios Públicos*, 117, pp. 269–322.
- Skewes, J. C. (2001). La Exacerbación de la Desigualdad en La Periferia Urbana en Santiago, Chile: El Diseño Espacial de los Asentamientos Irregulares y su Desmantelamiento a través de las Políticas de Vivienda. *FERMENTUM Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 11, pp. 256–272.
- Smith, D. (1980). *Geografía humana*. Barcelona: Oikos Tau.
- Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. *Revista INVI*, 26 (73), pp. 105-131.
- Thomazy, G. (2020). Tendencias actuales y nuevos desafíos de los migrantes en Chile. *Acta Hispánica*, II, pp. 409-421. <http://real.mtak.hu/116104/1/AH-32905-ArticleText-38238-1-10-20201002.pdf>
- Tironi, E. (1990). *Autoritarismo, modernización y marginalidad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur
- Torres, I. (1986). "Los conventillos en Santiago (1900-1930)". *Cuadernos de Historia*, 6, pp. 67-85.
- Trivelli, P. (2017). "Densificación con equidad en el anillo pericentral de Santiago": cuatro miradas complementarias [Seminario de Magíster]. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2017/05/Pablo-Trivelli-O-compr.pdf>
- Truelove, M. (1993). Measurement of Spatial Equity. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 11 (1), pp. 19-35.
- Von Hayek, F. (1977). "El atavismo de la justicia social", en F. Von Hayek (ed.), *Democracia, justicia, socialismo*, Madrid: Unión Editorial, pp. 33-59.
- Žižek, S. (2010). *Vivendo no fim dos tempos*. São Paulo: Boitempo.

