



**Análisis Histórico de las Políticas de Vivienda en Chile,
Conformación urbana y problemáticas a superar**

Seminario para optar al título de
Ingeniero Comercial, Mención Economía

SEBASTIÁN ARANDA GÓMEZ
Profesora Guía: Susana Silva Valenzuela

Santiago – Chile

Enero 2014

Resumen

El acceso a la vivienda es un problema aun presente en nuestra sociedad. El debate acerca de las condiciones de vivienda, y el rol que ésta juega en el desarrollo de los individuos estuvo presente a lo largo del siglo XX y, aun hoy presenta una serie de problemáticas que requieren de una intervención efectiva e integral. Por lo mismo, se hace necesario identificar las características históricas que presenta el desarrollo de la vivienda en Chile y las políticas que se han sostenido para la solución de su déficit, las que a su vez, han modificado y estructurado geográficamente la ciudad. Esta investigación, recogerá en la literatura disponible, los elementos necesarios para explicar el desarrollo de la política de vivienda y buscará evaluar objetiva y cualitativamente sus características, su objetivo, el rol del Estado, su público objetivo, sus resultados y la coyuntura existente, elemento determinante en la planificación y ejecución de las políticas. Posteriormente se describirán las problemáticas detectadas y el impacto de éstas a nivel individual y colectivo. Si bien la investigación concluye con más cuestionamientos que certezas, se entrega como una invitación a avanzar hacia una política habitacional integral, que supere las problemáticas y que permita tanto el desarrollo de sus beneficiarios directos, como las del conjunto de ciudadanos que convivimos en una misma ciudad.

Índice

1. Introducción	4
2. Glosario	6
3. Evolución de la Política Habitacional en Chile	8
<i>3.1 Contexto previo a la Ley de habitaciones obreras.....</i>	<i>10</i>
<i>3.2 Política Habitacional chilena.</i>	<i>17</i>
3.2.1 Período Inicial, Estado Liberal y foco en la Higiene.....	17
3.2.2 Transición hacia el Estado Desarrollista y la Planificación	23
3.2.3 Desarrollismo y rol directo del Estado.	29
3.2.4 Transición hacia la Economía Social de Mercado.....	38
3.2.5 Consolidación Sistema de Subsidios	46
<i>3.3 Síntesis y definición de vivienda.....</i>	<i>56</i>
4. Problemáticas detectadas	58
4.1 Guetos.....	59
4.2 Valor del Suelo.....	62
4.3 Precariedad Material, en Oportunidades y Capital Social	65
5. Conclusión	69
6. Anexos	71
7. Bibliografía	75

1. Introducción

Durante los últimos años, la vivienda social ha vuelto a ser un tema de relevancia pública, aunque desde un enfoque distinto al que tenía a lo largo del siglo XX.

El déficit habitacional, problemática histórica a la cual gran parte de los gobiernos buscó dar solución, pareció haberse subsanado en los gobiernos de transición post-Dictadura, y las Políticas Sociales se orientaron al tratamiento de otros problemas, como la seguridad ciudadana, la falta de espacios públicos, los problemas de acceso a los distintos servicios de primera necesidad (educación pre-escolar y escolar, salud, previsión), transporte y redes de apoyo sociales y económicas para familias de escasos recursos.

Sin embargo, parte importante de éstas problemáticas está relacionada con la situación de marginalidad social en la que muchos chilenos viven. Situación que, directa o indirectamente se puede contrastar y relacionar con las condiciones de vivienda de las personas. El problema de los “guetos residenciales” y la falta de redes sociales en los barrios hacen causa común con las problemáticas antes descritas, a lo que se suma las condiciones de materialidad que cuentan las soluciones habitacionales. Esto ha llevado al gobierno a intervenir directamente en éstos barrios, demoliendo casas y blocks, dentro de una estrategia de intervención.

Concretamente, se identifica una situación de carencias materiales, sociales y personales, en gran parte de la población más pobre, lo que posiblemente, se ha visto acrecentado y perpetuado por la forma en la que se llevaron a cabo las soluciones habitacionales en los últimos años, más específicamente, desde que se cambia el paradigma en la constitución de la vivienda a comienzos de los años 80’.

Por lo mismo, se plantea la necesidad de realizar una investigación analítica y en base a la evidencia, de las políticas públicas en vivienda de parte del Estado chileno, analizando los paradigmas, contextos y objetivos a alcanzar en cada proceso político. A su vez se busca caracterizar el mercado de la vivienda, analizando sus contextos y sus coyunturas específicas y las problemáticas que éste mercado presenta, intentando responder a si éstas son generadas desde dentro, o son problemas de orden exógeno.

Finalmente, y en base a las nuevas políticas de vivienda generadas en las últimas administraciones, se analizará el panorama actual y las perspectivas que éste presenta a futuro.

A lo largo del documento se hace referencia constantemente a la población, según su caracterización socio-económica, y cómo ésta irá variando según cambios en el ingreso del conjunto de la población, como en la estructura productiva del país. La clase alta o acomodada, que representa las personas de mayores ingresos y dueños del capital productivo, no presentan a lo largo del período problemas en el acceso a la vivienda, los que el resto de la población si presenta. Así desde clase media (obreros más calificados y profesionales) hasta la extrema pobreza serán foco de las principales políticas, siendo la contradicción de clases un tema recurrente en gran parte del siglo XX, y que si bien no es abordado en esta tesis, si se manifiesta adyacente a la generación de políticas de vivienda desde un comienzo.

Esta investigación partirá con un glosario de los principales conceptos utilizados (punto 2), para luego analizar la evolución de la política habitacional en Chile (punto 3), recogiendo la coyuntura previa y su desarrollo durante el siglo XX, el cual será estructurado por ciclos, según las características comunes de las políticas, en ciertos períodos. Luego se realiza una síntesis y se destacan las principales problemáticas detectadas (punto 4), las que se explican como causa, pero también consecuencia de la segregación habitacional existente. Finalmente se entrega la conclusión y las perspectivas de política de vivienda (punto 5). En el final del trabajo está el material anexo de apoyo (punto 6), especificado en los puntos utilizados.

2. Glosario

- *Canon de Arriendo*: Norma o Regla que establece el monto a pagar por el alquiler de un bien en cuestión. En este trabajo hará referencia a bienes inmuebles y sitios.
- *Caja de Ahorro*: Institución o Instituciones de crédito, sin fin de lucro, definidas como sociedades limitadas. Desde final del siglo XIX hasta mitad del XX, las Cajas son la principal institución encargada del ahorro y del crédito. Las primeras políticas públicas tenían como principal gestor a las cajas, quienes canalizaban los recursos públicos y a través del ahorro individual propiciaban créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas o bien, con capitales propios edificaban viviendas para que sus acreedores las pudiesen arrendar y adquirir.
- *Cités*: tipología de vivienda típica de fines del s. XIX y comienzos del XX, que consistía en un conjunto de viviendas, conectadas con un pasaje interior, que permitía densificar sitios, sin tener que modificar el entramado urbano.
- *Cooperativas*: Asociación voluntaria de personas, que de forma autónoma, buscan la consecución del un fin. En términos económicos, la cooperativa establece como socios a sus productores, quedando la toma de decisiones y el reparto de la plusvalía generada en el colectivo. Permitirán, en términos de vivienda, la postulación conjunta a programas habitacionales.
- *DL y DFL*: El Decreto Ley y el Decreto con Fuerza de Ley son normas jurídicas que le permiten a la autoridad suprema (en el caso chileno, al Presidente) sancionar normas y disposiciones sin tener que recurrir a los trámites legislativos. Este tipo instrumentos es frecuentemente utilizados en períodos de autoritarismo y centralización del poder.
- *Valor del Suelo*: El suelo o la tierra es de los pocos bienes que no contienen valor en si mismo, siendo las expectativas las que determinarán su valor de mercado

(2003, Trivelli). Por lo mismo, el valor del suelo, a lo largo del período analizado será variable y dependiente de las coyunturas.

- *Población Callampa*: O campamento es el nombre que se le da a los asentamientos irregulares, que empiezan a aparecer espontáneamente desde la década del 40' en adelante, en las riveras de los ríos y en la periferia de las urbes, “como si fuesen callampas”.
- *Estructuralismo/Desarrollismo*: Es una teoría económica que se basa en la contradicción Centro-Periferia, impidiendo el desarrollo económico de la periferia, a menos que se asuma una política de industrialización. Teoría ampliamente asimilada por los gobiernos latinoamericanos, posteriores a la II Guerra Mundial.
- *CORFO*: Corporación de Fomento, entidad creada en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, que se orientaba a la planificación y fomento de entidades productivas, encausando un proceso de industrialización en el marco desarrollista.
- *Subsidio*: Medida de redistribución que le permitirá al beneficiario aumentar su disposición a pagar, pudiendo acceder a un mayor nivel de consumo. En el caso de la vivienda, se busca aumentar la capacidad de pago, a fin de alcanzar el consumo de vivienda definido como óptimamente deseable socialmente.
- *Ficha CAS*: Esta ficha de Comités de Asistencia Social (CAS), creada en 1979, permitía la utilización de un instrumento estandarizado que permitiese caracterizar prioritariamente a la población objetivo, permitiendo focalizar mejor los recursos.
- *Uf*: Unidad de Fomento, creado en 1967 como unidad de cuenta que supere los problemas generados por la inflación, por lo que su valor es reajutable.

3. Evolución de la Política Habitacional en Chile

La política de vivienda en Chile ha estado al alero de los distintos paradigmas que han guiado la dirección del Estado y la Economía, comportándose similar al resto de las políticas públicas básicas de cualquier gobierno, vale decir dinámicas y ajustables a los idearios hegemónicos de turno.

Si bien se reconoce que las políticas de vivienda se inician con la promulgación de la ley de Habitaciones Obreras en 1906, la evidencia nos muestra una labor Estatal que viene tratando el tema habitacional de manera continua desde el siglo XIX, e incluso se tienen registros del período colonial, que sin embargo son puntuales y de acción acotada. No obstante es importante destacar que en este período las acciones emprendidas no centran su foco en la solución del problema de vivienda o de déficit alguno, sino que buscan diversos mecanismos para tratar el problema de la higiene urbana y la salubridad de la población, con el fin de contrarrestar la aparición de pestes y enfermedades relacionadas al hacinamiento, por lo que bien podríamos catalogar las acciones descritas a continuación como parte de las “Políticas de Salubridad e Higiene”.

En efecto, una de las primeras medidas llevadas a cabo en el período de consolidación jurídica del Estado, se crean bajo el Gobierno de José Joaquín Prieto la Junta Directora de Hospitales y Casas de expósitos de Santiago (1832), y años más tarde con la creación de la Universidad de Chile (1842), se crea la Facultad de Medicina, que por ley debía: “Desarrollar la disciplina médica, mejorar la higiene pública y doméstica” (Concha y Giaconi, 2005). Tras los años se ve una activa participación conjunta del Estado y de entidades de Beneficencia, ligadas a la Iglesia y la Burguesía¹, organizaciones que tendrán influencia en la gestión de vivienda. Ya en 1887 se crea la Junta General de Salubridad, encargada de velar por las condiciones de salubridad de la población, siendo reemplazada en 1892 por el Consejo Superior de Higiene, dependiente

¹ Clase social, asociada al manejo del capital activo (contraposición al proletariado)

del Ministerio del Interior, y que ejercerá un activo rol consultivo en el proyecto de ley 1838 (de Habitaciones Obreras) y en su posterior ejecución.

También es relevante destacar el contexto administrativo en que se encuentra el Estado, consagrado tras la Constitución de 1833 a un modelo de Estado Liberal, lo que implica que “la responsabilidad de los gobiernos estará en asegurar el Estado de Derecho dentro de la sociedad civil, asegurando el ejercicio del liberalismo en las relaciones sociales (económicas), de modo que los agentes internalicen esta estructura y se comporten de acuerdo a ella” (Salazar, 2011). En este sentido la constitución “Portaleana²” le confiere al Estado una separación casi total en las cuestiones económicas, bogando por la solución de los problemas sociales a través del libre ejercicio de sus ciudadanos, y haciéndose parte sólo de cuestiones de mayor urgencia, como la salubridad. Por lo mismo muchas de las acciones buscarán ser lo más indirectas posibles y el Estado se negará en todo momento a asumir un rol redistributivo.

² Se le denomina Constitución Portaleana, en referencia a Diego Portales, principal gestor de ésta.

3.1 Contexto previo a la Ley de habitaciones obreras

Ya hacia el últimos cuarto del siglo XIX la llamada “Cuestión Social” (concepto adoptado por la academia y la “clase alta³” para tratar el conflicto de clases presente) cubría gran parte de las políticas públicas que el Estado promulgaba, gracias a la intercesión de los sectores más progresistas de la Iglesia y la clase política, que entendían la necesidad de hacer frente a los problemas generados en el seno del sistema productivo, y que en palabras de las autoridades eclesiásticas de la época, corría el riesgo de acrecentar la afinidad de las clases populares con idearios socialistas⁴, lo que iniciaría un proceso de “descristianización” en occidente. Esta contradicción, presente en gran parte de Europa y América, no era ajena a Chile, que al igual que las demás sociedades occidentales, estaba en un proceso de expansión económica creciente, influido principalmente por el boom agropecuario y su creciente demanda por fertilizantes, siendo el salitre el de mayor eficiencia, convirtiéndolo en el principal producto de exportación chilena (y siendo Chile el principal exportador a nivel mundial).

Así mismo, se podía ver en Chile un crecimiento sostenido de la población en ciertos sectores, aumentando la cantidad de personas en las ciudades de más de 20.000 habitantes, principalmente migrantes del campo en busca de mejores condiciones laborales (expulsados por las recientes transformaciones agrarias que aumentaron las áreas de cultivo, generando cambios en la estructura de propiedad del suelo y la introducción de tecnología que aumenta el uso intensivo de la mano de obra, racionalizando este factor productivo) que llegaban a copar los puestos de trabajo, aumentando el contingente obrero de las ciudades, que se repartían en los sectores mineros (salitre principalmente), obras públicas (promovidas por los ingresos que le reportaba al Fisco el impuesto a la exportación del salitre) y un creciente sector comercial de importaciones, promovidas también, por las exportaciones del Fertilizante. De esta

³ Si bien responden a definiciones distintas, burguesía y clase alta se tomarán como sinónimos para hacer referencia a la capa social dueña del poder económico (Que en Chile se constituían principalmente de proveedores de materias prima (minerales y agricultura) y comercio)

⁴ Encíclica Rerum Novarum, Papa León XIII (1891)

forma, se configuran Valparaíso, Concepción y especialmente Santiago, como las principales ciudades en términos de población.

Durante los últimos 30 años de éste siglo, se estima en un 1,5% anual el crecimiento de la población, teniendo las principales ciudades un promedio de crecimiento del 3% (2.86% Stgo.), lo que en términos absolutos entrega un total de casi 650.000 migrantes a las ciudades, representando casi el total del crecimiento vegetativo de la población, concentrando la Capital 330.000 habitantes, a comienzos del siglo XX (2005, Hidalgo). El Cuadro A-1, de Anexos muestra el crecimiento demográfico de las principales ciudades.

Ya desde fines del siglo XVIII, cuando se inicia incipientemente esta migración, los nuevos habitantes se empiezan a asentar en la periferia de las ciudades, apoyándose en la precariedad de sus viviendas que le entregaban facilidad de adaptarse y asentarse donde se pudiera. Esta situación, acrecentada por la cada vez mayor afluencia de gente del campo, genera amplias zonas y barrios, que concentran a la mayoría de los nuevos pobladores, con importantes carencias higiénicas y materiales, lo que imprime la necesidad de intervención de parte del Estado.

Por lo mismo, ya en 1843 el Intendente de Santiago, José Miguel de la Barra, dicta la ordenanza que busca normar los “Cuartos Redondos”, definidos como cuartos que no tienen más luz y ventilación que la que proviene por la entrada. Estos cuartos, según estimaciones de Domingo Faustino Sarmiento⁵, vivían más de tres quintas partes de la población en condiciones paupérrimas, siendo descritas por el autor como “focos de corrupción atmosférica” (1896, Sarmiento). Un año más tarde, De la Barra norma el decreto que define las reglas que determinan la delineación y el crecimiento de la ciudad, delimitando las zonas para la construcción de calles, barrio y poblaciones. Estos dos decretos, representan importantes señales desde el Estado en cuanto a responder a la necesidad de mayor participación, aunque por el marco legal imperante, de un Estado Liberal ajeno a cuestiones económicas, estos proyectos no alcanzan los resultados

⁵ Ex Presidente Argentino asilado en Chile.

esperados. El primero se basa en la prohibición de habitabilidad en cuartos que no cumplan con una serie de requisitos higiénicos (ventanas, altura de los techos, etc.) y el segundo, que regula el crecimiento de la ciudad, aun no reconoce el crecimiento “casi espontáneo” de las rancherías en los suburbios de la capital.

Llegando a la segunda mitad del siglo XIX, se identifican 3 tipos de vivienda popular en las ciudades.

1. “Cuartos Redondos”, que consistían en las piezas más básicas de las casas y construcciones populares, sobre los cuales se cobraba un canon de arriendo según las condiciones que éste entregase (ventanas, accesos, superficie, etc.).

2. “Rancherías”, derivación de la choza rural, construida en base a materiales accesibles y de forma muy precaria, contando generalmente con techo de paja. Su costo no representaba más que la dificultad de encontrar materiales, tener el conocimiento para levantar estas frágiles chozas, y encontrar el terreno idóneo para su construcción, el cual generalmente era cedido mediante un pago de arriendo, por lo que su ubicación urbana estaba en la periferia. A su favor, este tipo de construcción permitía a sus propietarios la tenencia de animales domésticos, lo que aumentaba los ingresos de la familia, pero degradaba su condición de higiene, puesto que los animales convivían dentro de la choza con ellos. En otros casos, estas viviendas eran levantadas cerca de basurales, lo que también le permitía a las familias aumentar sus ingresos, pero los exponía a una situación de peligro mucho mayor por las enfermedades e infecciones presentes.

3. “Conventillos”, que nacen como respuesta a la creciente necesidad de vivienda en sectores urbanos y de la escasez de suelo (con su consiguiente alto valor) necesario para estos propósitos. Según el Reglamento de Conventillos (1899), se define este tipo de vivienda como “la propiedad destinada a arrendamiento por piezas o por secciones, a la gente proletaria”, lo que generaba

una vida colectiva dado los espacios comunes y a la utilización común de servicios. Este tipo de vivienda podía ser concebida como una construcción realizada exclusivamente para los fines de arriendo y alquiler, así como también la adaptación de viviendas en desuso, ubicadas en zonas centrales, que fueron subdivididas y acondicionadas para la obtención de una renta por alquiler.

Años más tarde de las ordenanzas dictadas por De la Barra, se crea en la ciudad de Santiago la ordenanza municipal que busca regular, en la misma línea que la ordenanza de cuartos redondos, la construcción de Rancherías (1857), prohibiendo la construcción de éstas en ciertos sectores y planificando la demolición de los ya existentes (Hidalgo, 2005). En 1854 se había dictado la Ley de Municipalidades, que le entregaba atribuciones a los municipios para encargarse de lo relativo a la salubridad, “encargándose de la salubridad de las ciudades y de su población, protegiéndola y prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando las circunstancias lo permitiesen” (de Ramón A. y Gross P. 1982). Esto último es destacable, puesto que gran parte del debate de las condiciones de vivienda era impulsado por las condiciones insalubres y propensas a las infecciones a las que estaba expuesta la población, destacándose en la investigación y formulación de propuestas médicos como el Dr. Federico Puga Borne. Por lo mismo, gran parte de las políticas implementadas hasta el comienzo del nuevo siglo, se enfocarán a la regulación de condiciones de higiene y salubridad, asentándose una estructura que traspasaba las fronteras de la beneficencia y se concretan acciones que logren impactar todos los estamentos de la sociedad, y con ello generar un correlato en la vivienda, que significó los primeros acercamientos a una política concertada (Hidalgo, 2005).

La ordenanza municipal de 1865 establece “la obligación de cierros de propiedades y de una altura mínima a los órdenes ciudadanos” (Gurovic, 2000), y en 1887 se agrega a la Ley de Municipalidades asuntos de higiene que la de 1854 no consideró. Desde la autoridad se busca a través de la regulación, impactar positivamente en las condiciones de vida, frenando la exposición a enfermedades asociadas a la falta de higiene. Complementario a éstas normas, se establece desde éstos mismo órganos reguladores, una serie de decretos que dieran solución a las personas desalojadas de las

viviendas “no aptas”, y de paso incentivaban la oferta de vivienda al resto de la población.

Dentro de estas opciones, se presenta el proyecto del Intendente Benjamín Vicuña Mackenna (1872) como una de las primeras iniciativas de parte del Estado, creando la sociedad anónima “Compañía de Construcciones de Santiago”, cuyo fin era la construir habitaciones para obreros y gente pobre. Una vez constituía, esta sociedad se disolvió, sin existir una causa concreta que lo explique (algunos autores plantean los recelos y el miedo a la pérdida de renta de ciertos sectores, como la causa (Montaner, 1925)).

Posteriormente, en 1883, la Municipalidad de Santiago establece concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros y en 1888 el municipio promueve un reglamento para la construcción de conventillos y habitaciones para obreros, detallando tipo materiales y condiciones mínimas de higiene. Y en 1891 se crea la Nueva normativa de municipios, (Ley de Comuna Autónoma), que entrega mayores atribuciones a la policía de la salubridad, definiendo sus ámbitos de acción y define el rol que debe cumplir la policía de la delincuencia. Para la primera se destaca, en el ámbito de la vivienda, “la prohibición de construcción de rancherías en ciertos sectores urbanos y el fomentar la construcción de conventillos y piezas en zonas adecuadas” (Del Fierro, 1919).

Dentro de las instituciones privadas que tuvo mayor eco estas acciones de fomento, están las ligadas a la Iglesia. Iniciada desde inicios de 1840 con la Institución de Caridad Evangélica, la beneficencia ha estado presente acompañando la labor del Estado. Por lo mismo en 1891 (y apoyados en las propuestas “progresistas” provenientes desde el Vaticano) nace la fundación León XIII, Sofía Concha y la Unión Social de Orden y Trabajo, a la que se suma más tarde La Sociedad de Instrucción Primaria del Arzobispado de Santiago, Sociedad San Vicente de Paul, parroquia de la Asunción y la iglesia de la Inmaculada Concepción, creadas en los inicios del 1900. Estas entidades construían casas para obreros casados, las que se arrendaban por un valor máximo de 10% del valor del terreno y lo edificado, de modo que al cabo de 10 años de pago de renta, el obrero podría

ser propietario. En este contexto se integra un tipo de vivienda que nace como una solución al problema del suelo y del espacio, los Cités, que se integraban sin problemas a la trama urbana, sin alterarla, densificando el interior de las manzanas y solucionando los problemas de hacinamiento y falta de higiene existente. Estos conjuntos de vivienda fueron en un inicio construidos por la Iglesia para obreros y sectores populares, aunque se especula que el origen de los cités en Chile fueron obra de Melchor Concha y Toro (fundador de la fundación León XIII) con el fin de entregarle vivienda a amigos con mala situación económica (Ortega, 1988).

Dado lo anterior, se hace evidente la necesidad de un mayor involucramiento de parte del Estado en torno al problema de la higiene, salud pública y vivienda, a través de políticas públicas y recursos concretos. Ya sea por la creciente presión de las organizaciones sociales, sindicatos y asociaciones, y el entendimiento de una serie de políticos conservadores que comprenden que la única forma de sostener la institucionalidad es darle respuesta a las demandas planteadas por las clases inferiores, a comienzos de 1906 se da a luz a la primera legislación que da carácter público al problema de la vivienda y las condiciones de habitabilidad.

Cuadro 1, Resumen principales políticas relativas a la Vivienda, Siglo XIX

Políticas en torno a la Vivienda			Propuestas previas a la Ley de Habitaciones Obreras (1906)				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
Ordenanza de los Cuartos Redondos	1843	"Se prohíbe habitar todo cuarto que no tenga una ventana, de vara y cuarto de alto y vara de ancho postigo en la puerta de la mitad del alto y ancho de ésta, a no ser que el cuarto esté comunicado franco y expeditamente con algún corral o patio"	Regular la situación higiénica de los "Cuartos Redondos"	Fiscalizador, a través de la Intendencia.	Inquilinos pobres asalariados o no.	No especificado	Se identifica como una de las primeras medidas adoptadas por la autoridad.
Decreto de Delineación y crecimiento de la Ciudad	1844	"Reglas para la oportuna delineación y nominación de las nuevas calles, barrio y poblaciones"	Regular el crecimiento de la ciudad y sus vías de tránsito	Fiscalizador, a través de la Intendencia.	Todos los habitantes de la Capital	No especificado	Fortalece el artículo 33 de la Ley de Caminos. De los primeros ordenamientos urbanos de la capital.
Ordenanza municipal de Regulación de Rancherías	1857	"Regular y delimitar la construcción de chozas (rancherías) y determinar plazos para la demolición de las irregulares"	Regular la construcción de rancherías, previniendo la insalubridad y carencia de higiene	Fiscalizador, a través del municipio de Santiago	Familias en condición de pobreza de la periferia urbana	No especificado	Las rancherías eran el tipo de vivienda de los más pobres, con bajas condiciones de salubridad y altos focos de infección.
Ordenanza municipal sobre la Regulación de ciertos obligatorios y altura mínima	1865	"Se establece la obligatoriedad de ciertos en las propiedades periféricas (rancherías) y de alturas mínimas conforme al orden ciudadano"	Aumentar la seguridad de las Rancherías y ordenar la construcción urbana bajo parámetros similares.	Fiscalizador, a través del municipio de Santiago	Familias en condición de pobreza de la periferia urbana	No especificado	Ordenanza que viene a complementar la de 1857 sobre regulación de rancherías.
Fundación de la Compañía de Construcciones de Santiago, S.A.	1872	"Destinada para la construcción e higienización de Casas para obreros y personas pobres".	Integrar, a través de soluciones habitacionales a los sectores excluidos de la capital, dentro de un plan integral de transformación de ésta.	Planificador y fiscalizador a través de la intendencia	Familias pobres y obreros asalariados	No llega a concretarse.	Se destacan las razones del por qué no llega a concretarse, lo que da cuenta de la importancia del sector inmobiliario (amiendos) y la falta de voluntad política al respecto.
Concesiones y Franquicias para la construcción de habitaciones obreras	1883	"Se otorgarán beneficios tributarios a los privados que inviertan en la construcción de habitaciones obreras y su posterior arriendo"	Fomentar la oferta de piezas y habitaciones higiénicas para ser utilizadas por los trabajadores asalariados	Asignador de recursos a través de la intendencia	Familias con jefes de hogar asalariados (clase media baja)	Bajo impacto	A este año, ya se empieza a entender la necesidad de solucionar el problema de la vivienda y su escasez.
Ley sobre Organización y Atribuciones municipales	1854 (art.20,27 y 28) (y su modificación en 1887)	"La responsabilidad acerca de las cuestiones funcionales, sanitarias y de seguridad sobre su jurisdicción" (1854) "Ampliación de las atribuciones administrativas de sanidad y seguridad" (1887)	Entregar la responsabilidad de la fiscalización sanitaria de las habitaciones a los municipios, a través de policías sanitarios.	Fiscalización a través de los municipios	Inquilinos de los distintos tipos de propiedad en arriendo.	No especificado	Se entiende que las problemáticas relacionadas a la vivienda deben ser tratadas por los organismos locales.
Reglamento para la construcción de Conventillos y Habitaciones Obreras	1888	"Se detallan los materiales de construcción a usar y las condiciones mínimas de higiene que éstos deben cumplir"	Regular la construcción de conventillos y habitaciones sobre consensos de higiene.	Fiscalización a través de los municipios	Inquilinos de conventillos y cuartos redondos	No especificado	Consensos y especificaciones mínimas que debe requerir un cuarto habitable.
Ley de la Comuna Autónoma (nueva normativa de municipios)	1891	"Aumenta y diversifica las obligaciones de los municipios en cuanto a seguridad e higiene"	Define atribuciones y especificaciones de la policía de seguridad y una policía de salubridad, y fomenta la construcción de habitaciones para obreros	Fiscalización e incentivos a la construcción a través de los municipios	Inquilinos de conventillos y cuartos redondos	No especificado	Cataliza un avance con respecto a las políticas de mitad de siglo, y se manifiesta la necesidad de políticas robustas y con enfoque en solucionar el problema habitacional.

Fuente: Elaboración Propia, Información recopilada.

3.2 Política Habitacional chilena.

3.2.1 Período Inicial, Estado Liberal y foco en la Higiene

La Ley 1.838, más conocida como “ley de Habitaciones Obreras” no solamente marca el inicio de las políticas de vivienda en Chile, sino que también es resultado de los diversos ensayos, proyectos e iniciativas generadas en las postrimerías del siglo XIX.

La realidad nacional de estos años es de una paulatina exposición en cuanto a conflicto de clases se refiere, siendo cuestionada directamente la forma en la que el Estado, y las relaciones de producción se manejan. Los conflictos sociales, huelgas, protestas y paros dan cuenta de ello y a pesar de las resistencias de parte importante de los congresistas del Partido Conservador, que ven cualquier intromisión del Estado en algún área de la economía como una atentado a las libertades que consigna la constitución y el Estado Liberal, se llega al consenso de que es necesario generar soluciones a las problemáticas que más urgen al proletariado⁶ y los sectores más bajos.

En este contexto, el déficit de vivienda no es considerado un problema de derecho, sino que se asocia más bien a un problema asociado a la precariedad e insalubridad que presentan gran parte de los asentamientos urbanos, los que generan condiciones propicias para el surgimiento y propagación de enfermedades y contagios. La gran mayoría de los moradores urbanos viven bajo un régimen de arriendo, y las soluciones propuestas apuntan a esto. La misma ley, le entrega facultades a los recién creados Consejos para las Habitaciones Obreras para poder inspeccionar las habitaciones concedidas en arriendo, mas no presenta atribuciones con las viviendas habitadas por sus propietarios. Así mismo, define las condiciones de salubridad mínimas, catalogando a las viviendas como habitables o inhabitables y asesora a los propietarios de las viviendas inhabitables que pueden ser mejoradas y convertidas en higiénicas. Las que no puedan ser

⁶ Referencia a la clase social que desprovista de capital, obtiene una remuneración vendiendo su fuerza de trabajo. Oposición a Burguesía. Sinónimo: Obreros, clase media en general.

mejoradas serán declaradas inhabitables sin posibilidad de mejora y serán demolidas, para dar paso a paños urbanos aptos para la construcción.

A su vez los consejos fomentarán las construcciones de habitaciones higiénicas, aplacando los déficits generados, y entregando beneficios tributarios a sus constructores privados u organizaciones tales como Sociedades Anónimas, fábricas o cooperativas que busquen dar solución habitacional a sus trabajadores/beneficiarios. Este consejo, fomentaba la construcción de manera indirecta a través de los beneficios mencionados y el fomento al rol constructivo de las Cajas de Previsión, pero también tuvo un rol directo en la construcción a través de empréstitos generados por el Presidente de la República, para dar solución a la falta de oferta generada por las demoliciones.

Las nuevas viviendas son construidas generalmente en la periferia, cercana a centros industriales y comerciales (fuentes de trabajo) y bajo concepciones urbanas de la “Ciudad Lineal”, de urbanista Arturo Soria, visión urbana influyente en ese período. Estos conceptos promovían la expansión del entramado urbano, siempre que el acceso de transporte público (tranvía y trenes) y disposición de servicios mínimos estuviese presente, dándole continuidad a la ciudad.

Años más tarde, en 1910, se crea la Caja Nacional de Ahorro, que viene a apoyar el rol que ya cumplían las cajas de ahorro privadas y fomenta el ahorro de los sectores asalariados con menor posibilidad de ahorro, permitiéndoles la posibilidad de acceso a la vivienda.

Es importante destacar que los beneficiarios directos de las soluciones habitacionales (vía arriendo, y posterior posibilidad de compra) eran los sectores proletarios con posibilidad de ahorro, lo que el día de hoy lo podríamos clasificar como clase media⁷ (incluso media alta, más concretamente trabajadores que podían no utilizar todo su salario en gastos de primera necesidad). Sin embargo en cuanto a definición de la ley, podemos inferir que el público objetivo declarado es la masa de trabajadores, el total

⁷ Técnicos y operarios de mayor calificación y especificación.

de los obreros asalariados. No obstante los incentivos generados hacia la construcción, vía Cajas de Ahorro, no permitían la edificación de viviendas económicas accesibles al total de los trabajadores, lo que sumado a la ausencia de políticas redistributivas, imposibilitaba el acceso a la vivienda del obrero promedio. Por lo mismo, los sectores de clase media, media-baja⁸ se ven más beneficiados por las fiscalizaciones sanitarias, que señalizaban al mercado el tipo de vivienda y promovían el cumplimiento de los requerimientos sanitarios mínimos. Por el contrario el grueso de la población en situación de pobreza, que habitaba rancherías y cuartos insalubres y que posee empleos precarios y sin contrato, estaba ajeno a los beneficios de ésta política.

Se reconoce que esta ley sienta un importante precedente en el ámbito de la higiene, dejando en claro la necesidad condiciones mínimas de vivienda, sin embargo su acción es débil en lo que a edificación se refiere, puesto que el déficit generado por las demoliciones ni siquiera es cubierto, e incluso se acrecienta con las constantes migraciones de la gente a la ciudad. Esto además genera otro importante problema, puesto que la escasez de oferta, frente a la creciente demanda genera un aumento sostenido de los precios de arriendo, llegando muchas veces a cobros del canon abusivos de parte de los propietarios, dificultando el acceso a la vivienda.

Así mismo el contexto internacional impacta directamente la coyuntura chilena. Una recién terminada Primera Guerra Mundial deja a Europa semi-destruida, y con ello disminuye una parte importante de los mercados receptores del salitre (principal exportación), lo que genera una baja en el precio y un empeoramiento de los términos de intercambio, lo que impacta a la industria y principalmente al comercio. Se identifica un alza sostenida de los productos básicos, incluyendo un alza del canon de arriendo y el costo de la vivienda. Además los incentivos a la construcción no son suficientes para la edificación de viviendas baratas, y el sector privado se mueve hacia la construcción de viviendas de mayor valor, satisfaciendo a la naciente clase media y aumentando su margen de ganancias.

⁸ Caracterizados por obreros y jornaleros menos calificados, pertenecientes al grueso de la mano de obra disponible.

Esto da pie a que la demanda por acceso a la vivienda y solución al problema del arriendo, se suma a las distintas consignas que por esos días son promovidas por los movimientos sociales y que, tras diversas huelgas y acciones de los arrendatarios, llega a su punto más álgido en 1925 en la “huelga de arrendatarios” de conventillos y cités, que a través del no pago de las cuotas de arriendo como método de presión, piden el congelamiento de los precios de arriendo, así como un mayor interés de parte del Estado en la cuestión habitacional.

El gobierno Cívico-Militar que asume tras la dimisión de Alessandri en 1924, y que promueve una nueva constitución que de sustento legal a un pacto social que acoja las numerosas demandas ciudadanas (estudiantiles, obreras y de distinto ámbito), crea el Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión, promoviendo la ley de Previsión Social, y decretando como medida inmediata el DL 261, más conocido como “ley de Arrendamiento”, que decreta la rebaja en un 50% del canon de arriendo de las viviendas insalubres y crea los Tribunales de Vivienda, entidades facultadas para fiscalizar las condiciones de higiene, catalogar el estado de las viviendas, supervisar las rentas a cobrar de las viviendas generadas en el marco de la Ley de Habitaciones Obreras y quizás lo más relevante, fijará la renta del suelo, lo que beneficia directamente al sector más pobre y que paga una cuota de arriendo para poder levantar las rancherías en la periferia.

Si bien esta ley de es corta duración y promulgada como solución inmediata a una demanda ciudadana, es relevante destacar que marca un precedente en cuanto a atender al sector más desprotegido, qué es el que mayoritariamente habita las viviendas y cuartos en arriendo, y por su puesto las rancherías localizadas en la periferia urbana. Además se destaca como una de las primeras iniciativas promovidas desde el Gobierno Central, para el control de precios de vivienda y del suelo, asumiendo el Estado un rol más activo en la economía, lo que da cuenta del cambio del paradigma estatal que se verá en años posteriores. Finalmente es importante mencionar que esta norma permitirá, a posteriori generar políticas que vayan a atender al sector más vulnerable.

Seguido a este Decreto, se crea el DL 308 o ley “de Habitaciones Baratas”, que reemplaza al Consejo de Habitaciones Obreras por el Consejo Superior de Bienestar Social, aumentando sus atribuciones y su capital para encontrar soluciones al problema de la vivienda, generando una participación más activa del Estado en cuanto a la promoción de la construcción a través de la concesión de préstamos, y amplía el abanico de posibilidades en cuanto al cómo canalizar los recursos hacia los beneficiarios, dándole mayor importancia a las cooperativas y asociaciones de trabajadores para la concreción de proyectos inmobiliarios.

Dentro de los proyectos que vieron luz durante este período, se destaca el enfoque urbanístico de la “Ciudad Jardín” (Ebenezer Howard, 1902), que promueve un diseño urbano que busque “la sincronía entre la vida saludable y el trabajo, con presencia de parques y espacios urbanos que promuevan el desarrollo social pleno”, ideas promovidas por los intelectuales europeos en el desarrollo de sus ciudades, lo que muestra la influencia que tienen las nuevas concepciones urbanas hegemónicas en el desarrollo local, similar a lo ocurrido con la visión de Ciudad Lineal de comienzos de siglo.

En términos de resultados se tiene niveles de construcción bastante menores a los proyectados, con lo que déficit sigue acrecentándose y, lo que es peor, las problemáticas que esta ley buscaba sobrepasar no se logran, principalmente lo que a precios del suelo y devoluciones de los empréstitos para la construcción, se refiere.

Complementando lo anterior, es importante resaltar que el foco de las nuevas viviendas sigue siendo los asalariados con capacidad de ahorro, y en menor medida, se intenta beneficiar a los pobres de las rancherías con el control del canon de arriendo de suelo, aunque como se dijo, sin muchos resultados, lo que promueve una nueva búsqueda de políticas públicas que superen esta situación de carencia, lo que tiene un correlato directo con la situación coyuntural que vive el país.

Cuadro 2, Resumen principales políticas habitacionales del primer cuarto de Siglo.

(1906-1925)

Políticas Habitacionales			Comienzos del Siglo XX				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
Ley de Habitaciones Obreras (Ley 1838)	1906	Se crea Consejo de Habitaciones Obreras que supervise las condiciones de higiene y fomente la construcción de viviendas baratas, para ser arrendadas o vendidas, reemplazando el stock de inhabitables (demolidas)	Definir higiénicamente a la vivienda (higiénica, insalubre, inhabitable), aumentar el stock de viviendas higiénicas, fomentando su construcción y disminuir la tasa de insalubridad	Regulador, fiscalizador, asignador y en menor medida proveedor	Obreros asalariados (viviendas). Población pobre, inquilinos de cuartos redondos (fiscalización)	Alto impacto en fiscalización de higiene y demolición de conventillos insalubres (casi 16.713 piezas). Niveles bajo lo esperado en la reparación (12.339 piezas) y construcción de viviendas (9778 un.)	Iniciativa muy positiva en cuanto a saneamiento e higienización, aunque negativa en cuanto aumentó el déficit y con ello el problema de hacinamiento.
Caja Nacional de Ahorros. (Ley 2.356)	1910	Unificación de cajas de ahorro existentes. Esta será Administrada por el Consejo de la Caja de Créditos Hipotecarios	Fomentar el ahorro y la previsión de los trabajadores, favoreciendo adquisiciones de primera necesidad como la vivienda.	Regulador y asignador, a través de la Ley 1.838	Población asalariada sin acceso a la vivienda.	Institución auxiliar ley de habitaciones. Fue de los principales gestores inmobiliarios en el periodo.	Formaba parte del marco legal requerido para implementar las políticas. Se identifica el fomento al ahorro como primordial.
DL261, Ley de Vivienda (de Arrendamiento)	1925	Rebajar y fijar el canon de arriendo y crear un tribunal de vivienda que regule en higiene y precio de habitaciones y suelo.	Controlar el aumento de los precios de arriendo	Regulador de precios y de condiciones de vivienda a través de los Tribunales	Inquilinos de habitaciones, viviendas y sitios (población más pobre)	Mermados por la resistencia de los rentistas, se demolieron cerca de 30.000 viviendas (continuadoras del Consejo Superior de vivienda)	Se da inicio a un control del precio del suelo, dando sustento a que años mas tarde se promulgasen leyes a favor de inquilinos más pobres (rancherías)
Ley de Habitaciones Baratas (DL 308)	1925	Supresión del Consejo Superior por Consejo Superior de Bienestar Social, con capital y atribuciones para fomentar la construcción	Entregar una respuesta al déficit de Vivienda existente, fomentando y respaldando la inversión de privados en habitaciones baratas	Asignador de recursos y supervisor de empréstitos	Asalariados con capacidad de ahorro o asociados a organizaciones de beneficencia (cooperativas, sindicatos, etc.)	Poca devolución de préstamos mermó el rol de la Caja y sólo se construyen 6.426 viviendas (bajo las proyecciones)	Toman importancia las cooperativas y asociaciones de obreros, innovando la entrega de recursos.

Fuente: Elaboración Propia. Información recopilada.

3.2.2 Transición hacia el Estado Desarrollista y la Planificación

Con el recientemente instaurado gobierno de Facto de Carlos Ibáñez del Campo se empieza a consolidar institucionalmente la planificación urbana, estableciéndose la Sección de Urbanismo del departamento de Arquitectura de la Dirección General de Obras Públicas, lo que les entrega mayor relevancia al rol de los arquitectos y urbanistas y, por sobre todo, pone al Estado como planificador, en un rol mucho más proactivo, materializándose los primeros planes de planificación general, asesorados por el reconocido urbanista austríaco Kart Brunner⁹.

Tras la crisis de 1930, la economía chilena se sumerge en una recesión que la lleva a perder cerca del 60% de su PIB, generando una situación de inestabilidad y explosión social, reflejado en cambios de gobierno consecutivos, proyectos políticos con carencias en cuanto a su respaldo popular, ingobernabilidad y desorden en el establecimiento de políticas de largo plazo.

Esto también se refleja en la concreción de políticas de vivienda, como el DFL 345 (1931) “Ley General de Construcciones y Urbanización”, que dicta los “principios rectores en el trazado de calles y espacios públicos, las proporciones y los procedimientos para la incorporación de esos terrenos al dominio nacional” (2013, Mensaje Presidencial), obligando la utilización de planos oficiales de urbanización a las principales ciudades, de modo que tengan un crecimiento ordenado y planificado. Además se dicta la ley 4.931, conocida como “Ley de Habitaciones Baratas”, pionera en fomentar la autoconstrucción, pero que no logra establecerse con un cuerpo concreto, siendo modificado por el DL 33, meses después, conocido como “Ley de Fomento de la Habitación Obrera”, que busca regular el arrendamiento de piso y la compraventa de sitios a plazo y darle solución al déficit, a través de innovaciones como la autoconstrucción. Además identifica el problema del valor del suelo como determinante en cuanto a dinamizar el sector, por lo que busca regular la especulación de su valor. Se crea la Junta Central de Habitación

⁹ Karl Brunner fue contratado por el Gobierno en 1929 como Consejero Técnico de Obras Públicas y profesor de la Universidad de Chile. En 1934 es contratado por la Municipalidad de Santiago para realizar el Plan Regulador de esa comuna.

Popular, dándole a la necesidad de vivienda un carácter más amplio (no sólo para el sector proletario), fomentado principalmente por la autoconstrucción y la regulación del valor de suelo e integrándose una nueva modalidad de vivienda llamada huertos obreros, donde el trabajador podría aumentar sus recursos aprovechando su tiempo libre para trabajar en una huerta de su hogar. Aunque no tuvo gran masificación, si estableció barrios de casas con amplios terrenos que se enmarcaban en soluciones tipo “Ciudad Jardín” y que perduran hasta el día de hoy.

En esta ley de fomento, se da protagonismo a las Cajas y a las Cooperativas, gestionando a través de éstas los préstamos necesarios para poder generar las edificaciones. Sin embargo al poco tiempo las cajas se vieron desfinanciadas al no recibir gran parte de los préstamos concedidos, lo que obliga a la creación de la Ley 5.579 (1935) que emite bonos de Estado para subsanar los problemas financieros que atravesaban las cajas, y así ayudar a los procesos de edificación pendientes y de subdivisión de suelo. Pero la poca regulación que existe hacia la oferta no impide que numerosos rentistas se hagan dueño de los suelos, generando rentas a expensas de los proyectos de viviendas baratas. No obstante se reconoce una mayor disposición de suelos para la edificación de proyectos generados por las cajas y para proyectos de autoconstrucción en la periferia (en ese entonces constituida por comunas como: San Miguel, Quinta Normal, Maipú, La Cisterna, Ñuñoa, Renca, Conchalí).

Años después, bajo el tercer gobierno de Alessandri Palma, en 1936 se crea la Caja de Habitación Popular, organismo que busca facilitar los préstamos y la concesión de franquicias a las sociedades constructoras sin fines de lucro, empresas, instituciones de obreros y sociedades propietarias de terrenos para que construyan viviendas bajo ciertas características y especificaciones. Esta institución, además construye directamente viviendas para la venta y arriendo y ejerce como de aval para las solicitudes de préstamos de varias instituciones. Si bien se propone dinamizar la construcción de manera directa e indirecta de viviendas baratas y accesibles para los trabajadores, no es capaz de superar los problemas de agilidad en la entrega de fondos y burocracia en la concreción de proyectos, además de no integrar la importante problemática del aumento de la

migración, fruto directo de las crisis de comienzo de década y que hará aumentar a un mayor ritmo el nivel de déficit.

Ya avanzada esta década se hace manifiesto uno de los principales problemas generados por la crisis, la excesiva migración Campo-Ciudad, generándose extensas zonas de nuevo pobladores, que vivían en precarias condiciones y que por su carácter espontáneo se les empieza a llamar como “poblaciones Callampa”, estimando en más de 400.000 sus habitantes hacia la década del 40’ (información de crecimiento poblacional urbano en cuadro A-1, Anexos).

Paralelo a esto, las políticas de desarrollo económico, posterior a las crisis, empiezan a tener un viraje “hacia adentro”¹⁰, fomentadas por el cierre de los mercados europeos, por idearios “nacional-desarrollistas” y por la necesidad de generar un industria nacional que cree valor y que sustituya las importaciones, ideas que se verán consolidadas posterior a la segunda guerra por la política continental del Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y las teorías Estructuralistas y Desarrollistas hegemónicas en esos años.

Dando luces de ese nuevo escenario, se crea en 1939 bajo el gobierno del Frente Popular la ley 6.334, que establece la creación de un organismo que fomente la reconstrucción de las zonas devastadas por el Terremoto de Chillán, en una primera instancia, y que posteriormente impulse el desarrollo productivo del país, lo que incluye un fuerte énfasis en el sector constructivo, planteándose como objetivo reorganizar la construcción bajo parámetros de eficiencia y racionalidad espacial. Dos años más tarde, bajo la ley 6.640 se da el sustento definitivo a la CORFO, quien fomentará la industrialización de todas las etapas del proceso productivo, lo que ayudará a mejorar la eficiencia constructiva de los proyectos habitacionales de los años posteriores.

¹⁰ Tanto la producción como el financiamiento se generarán dentro del país, cerrándose un ciclo de comercio exterior e iniciándose uno de comercio interior, teorizado y desarrollado años más tarde con el Estructuralismo.

Bajo este marco desarrollista, en 1943 se reforma la Caja de Habitación Popular, robusteciendo las atribuciones de ésta, permitiéndole la construcción de viviendas salubres a bajo precio, así como el fomento a la autoconstrucción y los proyectos de instituciones. Se establecen especificaciones mínimas de vivienda, se aumentan considerablemente los recursos y se inicia un promedio de construcción de 5000 viviendas por año entre 1944 - 1953, lo que representa una media superior a la histórica, pero baja a las proyecciones iniciales. Además se dicta la ordenanza Especial de Urbanización y construcciones Económicas, que define los estándares mínimos constructivos que definen a una vivienda económica, como la superficie (según los requerimientos del postulante podía variar entre 35, 65 hasta 100m²), además de superficies mínimas de las dependencias, altura mínima, ventilación, así como requerimientos básicos en cuanto a provisión urbana (áreas de trazado, pavimentación, alcantarillado, etc.)

Para fomentar la participación de los privados en la construcción de la vivienda, se genera en 1949 la ley 9.135, conocida como la Ley Pereira. De esta manera se espera apoyar el rol constructivo que está sosteniendo el Estado y aumentar la oferta en pos de superar el déficit existente. Si bien no hay cifras de los resultados generados de esta ley en particular, sí sienta las bases para un rol mucho más protagónico del naciente gremio privado en el futuro.

Es importante destacar que gran parte de los proyectos habitacionales ejecutados en este período están fuertemente influenciados por el Movimiento de Arquitectura Moderna y las concepciones de vivienda promovidas por LeCorbusier¹¹, que llevaron a racionalizar la construcción de la vivienda, concibiéndola a esta como una “Máquina de vivir”, o sea toma un carácter central en la concreción del proyecto de vida de las personas y de cómo estas se desenvuelven a diario. Por lo mismo la forma de llevar a

¹¹ Charles Èdouard Jeanneret-Gris (Le Corbusier) fue un influyente Arquitecto, ingeniero, Urbanista y Diseñador, promotor del influyente Movimiento Moderno de Arquitectura el que generó lineamientos base para el desarrollo de la arquitectura y el urbanismo, asimilados en el segundo tercio del s.XX por los países latinoamericanos.

cabo los proyectos será a través de grandes conjuntos y planificaciones urbanas que integralmente busquen darle solución a la falta de vivienda.

Al finalizar esta época, y por iniciativa de la primera Dama, se crea la Fundación de Viviendas de Emergencia, que promueve la adaptación a la ciudad de las familias provenientes de conventillos o campamentos, a través de la entrega de viviendas en arriendo o de forma definitiva. Si bien sus resultados son marginales (poco más de 5000 viviendas en 8 años de existencia), su experiencia es interesante por ser una respuesta focalizada al problema de la vivienda social y de cómo el Estado puede darle solución a las personas más pobres que carecen de hogar.

Finalmente se hace manifiesta la necesidad de generar mayores instrumentos que permitan superar los exiguos niveles de construcción y poder generar una política de largo plazo que dé solución definitiva a la falta de vivienda, entendiendo las diferentes dimensiones que se deben abordar para dar curso a este plan.

Cuadro 3, resumen principales políticas habitacionales del período (1930-1950)

Políticas Habitacionales			Comienzos del Siglo XX				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
DL 33 (Modificación Ley 4.931) Ley de Fomento de la Habitación Obrera	1931	Regular valor del piso, compraventa sitios a plazo y promover la autoconstrucción. Se crea la Junta Central de la Habitación Popular	Fomentar la construcción de viviendas, para trabajadores en general, a través de préstamos de la Caja	Asignador de Recursos y regulador de precios.	Trabajadores comerciales, industriales, o asalariados agrupados.	No logra autofinanciarse ni generar la edificación de viviendas (huertos obreros y viviendas urbanas).	Se establece la regulación del precio del suelo, y aparece la auto-construcción.
Ley 5579	1935	Emisión de Bonos de Estado por Parte del Departamento de Hacienda, para subsanar los problemas financieros del DL33	Solventar los proyectos de fomento a la edificación obrera y compra de sitios a plazo	Asignador de recursos. Aval de Préstamos,	Trabajadores por posibilidad de adquirir terrenos para la construcción de viviendas y huertos obreros	Ayudó a solucionar deudas. Norma procesos de subdivisión de suelo. La poca regulación genera beneficios a rentistas, más que a beneficiarios.	Se genera un importante aumento en el flujo de gente campo- ciudad producto de la crisis.
Ley 5950 (Caja de Habitación Popular)	1936	La Caja y franquicias tributarias a instituciones para fomentar la construcción. Además construye directamente viviendas, entregando bonos a los jefes de hogar y sirviendo de aval.	Dinamizar la construcción de viviendas por parte del sector privado y reducir el déficit de viviendas existentes.	Asignador de recursos, fiscalizador y productor de viviendas a través de la Caja.	Trabajadores de Empresas que construyan viviendas, asociados a instituciones y asociaciones, y obreros de los distintos rubros.	Se construyen 9180 viviendas (58% a través de la Caja, el resto de forma indirecta) en 4 años, bajo lo inicialmente presupuestado (13.000 por año)	Una de las principales problemáticas es la falta de fondos, la disgregación de funciones y una excesiva burocracia en su entrega.
Ley 6334	1939	Crear un organismo que para la reconstrucción de las zonas devastadas por el terremoto y que impulse el desarrollo productivo del país	Se crean la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y la Corporación de Fomento (CORFO), para éstos fines.	Asignador de recursos y productor de viviendas	Personas afectadas por el sismo y construcciones urbanas pendientes de proyectos anteriores.	Se reconstruye parte de lo afectado en vivienda y en servicios básicos. Pero queda un importante déficit.	Se destaca la creación de la CORFO, iniciando la política ISI.
Ley 6640	1941	Constitución final CORFO, que permite dinamizar la reconstrucción, reducir el déficit y homologar las funciones de asignación de la Caja de Habitación Popular	Se dota a la CORFO de un capital para dar solución de viviendas populares, con prioridad a zonas devastadas por el terremoto.	Asignador de recursos.	Personas afectadas por el sismo, privados con proyectos habitacionales	A través de este proyecto se crean, durante casi 10 años, un poco más de 6.000 soluciones habitacionales	Se refuerza la idea del nacional desarrollismo, entregando un rol mucho más protagónico a la CORFO.
Ley 7600 (Reforma a la Caja de Habitación)	1943	Robustee atribuciones de la Caja, construyendo y fomentando la edificación de viviendas salubres, a bajo precio (también la autoconstrucción y los huertos obreros). Genera estándares mínimos.	Aumentar los recursos disponibles de la Caja, con el fin de enfrentar de mejor manera los planes de vivienda concertados	Asignador de recursos y productor directo de viviendas, además de regulador y fiscalizador sanitario.	Trabajadores independientes, asociados y asalariados en general.	Construcción (directa e indirectamente), entre 1944 y 1953, de 35174 viviendas, eso si bajo el promedio esperado de 5000 anuales	Se identifican como problemas la falta de recursos, la excesiva burocracia y una voluntad política en encontrar soluciones y ajustes requeridos.
Ley 9135 (Ley Pereira)	1948	Estímulo a la construcción parte del sector privado, según Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas	Fomentar la participación de los privados en la provisión de viviendas	Regulador y asignador de recursos.	Trabajadores asalariados con capacidad de ahorro.	Se aumenta levemente la producción de viviendas vía privados a pesar del aumento del precio de suelo e insumos.	Incipientemente los privados empiezan a constituir su gremio.
Fundación de Viviendas de Emergencia	1949	Iniciativa de la Primera Dama, que promovía la readaptación de familias pobres, a través de la construcción o adquisición de viviendas	Entregaba viviendas a las familias más pobres a cánones más bajos que el mercado	Asignador de recursos y productor	Familias más pobres	Se entregan, de manera complementara al rol del Estado, 5030 viviendas en 8 años.	Complementó el rol de organismos Estatales, enfoque relevante años posteriores.

Fuente: Elaboración Propia. Información recopilada.

3.2.3 Desarrollismo y rol directo del Estado.

Entrando a la década de los 50', asume el gobierno nuevamente Carlos Ibáñez del Campo, quien con un discurso mucho más desarrollista, busca darle continuidad a los planes trazados inicialmente por la CORFO y en el ámbito de la vivienda se declara abiertamente la necesidad de contar con un plan de desarrollo integral, que busque potenciar las distintas aristas del proceso productivo y que tenga como objetivo superar el estado de déficit de vivienda, que hasta esos años se cuantificaba en casi 500.000 hogares.

Por lo mismo en 1953, un año después de asumido, el Estado desarrolla una serie de iniciativas que levanten la información, que den cuenta del estado actual de la vivienda, y que permitan planificar políticas públicas de amplio impacto. En este sentido el XII Censo Nacional de Población de 1952 es fundamental, pues se caracteriza como el I Censo de Vivienda, lo que entrega información contundente acerca de las carencias que presenta la población y las necesidades que se plantean para poder superarlas.

Un año después, esta información se complementa con el I Censo Especial de Poblaciones Callampas, que entrega un catastro local de las poblaciones precarias de la ciudad de Santiago, otorgando mayores detalles de la situación de carencia que viven a diario las personas, así como la cantidad precisa de familias y gente que los habitan, su tasa de crecimiento y la realidad material y social en la que están inmersos. Estas dos experiencias, además de generar importantes insumos para la planificación pública, dan inicio al seguimiento constante de parte del Estado de las condiciones de vida de las personas, permitiéndole mayor eficiencia en la identificación de problemáticas y la posterior focalización de recursos para su tratamiento.

Este mismo año, a través del DFL 126, se crea el Banco del Estado, fruto de la fusión de las cajas más importantes como a de Ahorro Nacional, de Crédito Agrario y de Crédito Hipotecario, entre otras. De esta forma el Estado le entrega un carácter prioritario al ahorro nacional como principal mecanismo para la inversión productiva, y en el caso

de los acreedores particulares, para la consecución de la vivienda propia. Además el Banco flexibiliza las condiciones bancarias, lo que permite el acceso a un margen mayor de beneficiarios, incluyendo a las personas con menores ingresos. En una primera etapa el Banco tendrá que someterse a un proceso de consolidación, por lo que no se destaca en la entrega de créditos hipotecarios a sus acreedores. Sin embargo si tiene un rol importante en los préstamos concedidos a organismos privados y públicos, para la ejecución de proyectos de vivienda, a través de fondos generados por la venta de Bonos Habitacionales.

Dentro de los Organismos públicos creados en el mismo año, se destaca la Corporación de la Vivienda, CORVI, fundada por la fusión de la Caja de Habitación Popular y de la Corporación de la Reconstrucción (creada para el Terremoto de 1939), y que tiene como prioridad unificar los diferentes estamentos encargados de la construcción de viviendas, coordinar las distintas acciones (construcción, reconstrucción, remodelación y reestructuración de conjuntos habitacionales), complementar los programas a través de la urbanización y ejecutar directamente los diferentes planes de construcción propuestos. Además se le entregan atribuciones para expropiar, comprar, construir, vender, arrendar y permutar, contratar y conceder préstamos, según los requerimientos de los programas ejecutados.

Complementario a lo desarrollado anteriormente, se dicta en el mismo año el DLF 224, o Ley de Construcciones y Urbanización, que modifica la anterior Ley de Construcción y Urbanización, integrando conceptos de Regulación y Planificación Intercomunal, Comunal, Coordinación en el crecimiento y de Planificación Urbana. De esta manera se establece la necesidad de planes de desarrollo urbanos, que afecten al conjunto de las entidades de la ciudad, estableciendo las directrices que guíen su desarrollo y los criterios básicos con los que se debería cumplir (transporte y desplazamiento, acceso a servicios básicos, densificación e integración de los distintos conjuntos, etc.). El resultado directo de esta ley es la promulgación, en 1960 de Plano Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), y que supedita la inversión y el mercado a

la planificación y la regulación proyectada centralmente desde el Estado, y que marcará el crecimiento de la ciudad hasta fines de los 70'.

Por último, y conteniendo a todas estas iniciativas, está la formulación del Plan Nacional de Vivienda, generada por el Ministerio de Obras Públicas, y que contiene los principales objetivos del período, las tareas planteadas y las definiciones que guiarán los programas de construcción de los años futuros, basándose en conceptos de coordinación y racionalización, promovidos fundamentalmente por el movimiento de Arquitectura Moderna. Es importante destacar que el grueso de las iniciativas de planificación del Estado que contemplan la creación de aparatos aptos para su desarrollo, son concebidos como problemas de carácter económico, y respondiendo al enfoque de desarrollo con el que se maneja el Estado, se coordina un plan esencialmente económico de vivienda que sea fruto y a la vez catalizador de los planes de desarrollo productivo.

En términos de resultados el plan establece la necesidad de generar un promedio constructivo de casi 25.000 viviendas anuales, del que sin embargo se cumple un cuarto, construyendo casi 40.000 viviendas en 5 años, lo que si bien es desalentador en cuanto a las expectativas del plan, representa un promedio constructivo del doble de lo que se venía haciendo. Es importante mencionar los diversos problemas económicos con los que el plan tiene que lidiar, especialmente con una sostenida inflación, que aumentó el precio de los insumos constructivos, frenando muchas veces los proyectos por falta de recursos.

Así en función de los distintos cuestionamientos políticos y económicos, se llega nuevamente a los 60' con la necesidad de replantear el cómo resolver el problema de la vivienda y su déficit, el cual se profundiza con el aumento masivo de la migración campo-ciudad y un aumento de los asentamientos precarios, promovidos por las tomas de terreno, una nueva medida de presión de los sectores de extrema pobreza que buscan visibilizarse y exigir a las autoridades su consideración para la solución de su problema de vivienda.

A fines de la década, en 1959 se crea el DFL 2, decreto que busca la utilización de estándares realistas, aprovechar las ventajas de los ahorrantes y estimular al sector habitacional más allá de la vivienda social. Se incentiva a través de beneficios tributarios la entrada de capitales privados en el mercado inmobiliario de construcción de viviendas económicas, definiendo sus parámetros clásicos (según superficie de vivienda, los beneficiarios se exentan de pagar el 50% de las contribuciones), aumentando las tipologías de viviendas existentes y ampliando la red de alcance que puedan tener los programas de vivienda. Las tipologías descritas entregan superficies mayores a las generadas por la labor pública, lo que entrega indicios de una focalización inicial en la clase media, media alta.

La entrada a la siguiente década verá una continuidad con respecto a los planes desarrollistas, aunque se intentará principalmente focalizar los recursos a través de políticas sociales, dándole atención primordial a los sectores más marginados, representados en las tomas y campamentos, siendo actores relevantes en las políticas que se emitan de aquí en adelante.

De este modo, se configura en el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez una reestructuración al plan de vivienda, llamado Programa Nacional de Vivienda (1961), el cual se enmarca en el plan Decenal de desarrollo de la CORFO y que busca revitalizar el sector, dotándolo de un significativo aumento de los recursos para la edificación y de nuevas viviendas, integrando las nuevas definiciones en el ámbito de la planificación y las prioridades geográficas, e integrando verticalmente las etapas del proceso, como la provisión de materiales y de mano de obra, intentando soslayar las problemáticas relacionadas con el aumento de los costos y el financiamiento de los programas. A su vez, se cuantifica el déficit cercano a las 530.000 viviendas, el que debe ser solucionado mediante nuevas técnicas y soluciones, que incluyan la erradicación de campamentos, autoconstrucción y el abaratamiento de los costos.

Otro elemento a considerar es el importante rol que empieza a jugar el gremio de los empresarios de la cámara, el que aumenta su influencia por medio de una mayor coordinación del gremio con el Estado.

De esta forma se identifica un sostenido aumento en la construcción, influido por la mayor coordinación, fomento del sector privado, así como también una mejora en las condiciones económicas. Si bien no se logran alcanzar las metas propuestas, se construyen en el período más de 183.000 viviendas, superando los promedios constructivos anteriores. De esta cantidad es importante destacar que el 57% del total construido representa edificación pública, con dimensiones de vivienda promedio de 55m², que frente al 42% restante de edificación privada, con superficies de vivienda de 87m², representa el objeto en el cual se enfocan los esfuerzos de cada sector. Las mayores dimensiones claramente representan una vivienda por sobre el nivel considerado “económica” y se dirigen para la clase media, media-alta, con mayor capacidad de pago y con el consecuente aumento de los márgenes de ganancia privada. Por su parte las viviendas construidas por el Estado van hacia los sectores medios, medios-bajos, lo que ha sido la tónica en cuanto a las viviendas sociales se refiere, pero se le agregan los programas de radicación y erradicación de campamentos, enfocados directamente a los sectores más vulnerables. Se identifican una amplia estratificación de la demanda, lo que permite cubrir a un sector importante de la clase media, media alta con la construcción privada, y satisfacer a los ahorrantes de menores recursos según su capacidad de pago.

Estos programas transforman diferentes tomas de terreno en grandes asentamientos urbanos, ubicados en la periferia urbana, pero que se integran a la ciudad gracias al cumplimiento de las disposiciones de planificación antes descritas. Se generan planes de erradicación (ej.: San Gregorio) y de radicación (ej.: José María Caro), a través de la auto-construcción, método más común con lo que se ejecutan estos programas, los que modifican la fisonomía de la ciudad y aprovechan los valores de suelo ostensiblemente más bajos que los del núcleo urbano. En este sentido el incentivo a la autoconstrucción representa una tendencia internacional en cuando al cómo tratar del problema de la marginalidad, promovido principalmente por las agencias de desarrollo

Estadounidenses que operan en el país, y que fomentan la búsqueda de soluciones óptimas e inmediatas al problema de la vivienda y que incluyan a los actores involucrados en la construcción de su solución.

Siguiendo esta misma tendencia y reforzando la búsqueda de soluciones para los sectores prioritarios, el gobierno del recién asumido Eduardo Frei Montalva busca acelerar los procesos de reformas que atiendan las demandas ciudadanas de los crecientes movimientos sociales y ciudadanos, los que dotados de un mayor nivel de organización bogan por cambios estructurales profundos, que posibiliten la obtención de un marco social que favorezca la solución de sus demandas. En este sentido se destacan los planes de Reforma Agraria, de Chilenización del Cobre y por supuesto de atención a la falta de vivienda.

Por lo mismo, un año después de asumir, una de las primeras medidas es reforzar el marco institucional sobre el cual se planifican y ejecutan las soluciones, creando mediante la Ley 16.391 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, concediéndole a la vivienda la característica de Bien de Primera Necesidad, que busca coordinar y reunir a las distintas instituciones ligadas a la construcción de viviendas, como: la Caja Central de Ahorros y Préstamos, la Corporación de Servicios Habitacionales (Corhabit), Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de la Vivienda (CORVI), y Empresa de Agua Potable de Santiago y posteriormente la Corporación de Obras Urbanas (COU). Además busca planificar física y financieramente la política habitacional, fomentar la edificación a través del conjunto de capitales público-privados y ejecutar obras de mejoramiento urbano. En la línea de lo anterior, también se busca fomentar el ahorro para la adquisición de viviendas, asumiendo el Estado una bonificación para los ahorrantes que cubra los diferenciales con respecto al valor de las viviendas. De esta forma se espera concretar la construcción de viviendas por sobre los 350.000 unidades, siendo el 70% de éstas destinadas a los más pobres, estratificando su entrega a través del ahorro y racionalizando la construcción.

El Plan de Ahorro Popular (PAP), constituido este mismo año por el gobierno, fomenta el ahorro de los sectores populares, permitiéndoles acceso a soluciones habitacionales a través del plan de focalización de recursos conocido como “Operación Sitio”, que aprovecha las ventajas de la autoconstrucción y fomenta la consolidación de soluciones básicas, que en función de la capacidad de ahorro y de pago, entrega cuatro modalidades de solución: Sitios semi urbanizados., sitios urbanizados, casas unimodulares y departamentos en edificios de 3 o 4 pisos con promedio de 45m². Bajo este programa y los programas de construcción tradicionales, se logran entregar en este período más de 230.000 viviendas y soluciones habitacionales, lo que permite atender directamente a los sectores más desprotegidos, dándole solución a los moradores de campamentos y permitiendo una mayor optimización de recursos.

Sin embargo el déficit aún sigue siendo alto, y para el próximo período se plantea la necesidad de reforzar ciertas políticas y reformular los métodos de entrega, aumentando el rol del Estado y disminuyendo la influencia del mercado. Es importante recalcar que a fines de la década se vive una desaceleración económica importante, que frena parte de los programas de vivienda, disminuyendo el promedio anual de entregas de soluciones.

Por lo mismo el recién asumido Gobierno de la Unidad Popular, no sólo profundiza las reformas estructurales e impulsa nuevas, sino que concede a distintos bienes y servicios el carácter de Derecho¹², lo que impulsa al estado a acelerar su producción para asegurar su provisión. Dentro de estos Derechos fundamentales esta la vivienda, con lo que se da inicio a un plan de primera etapa llamado “Plan de Emergencia”, que identifica el déficit de viviendas en 593.000 unidades, y busca darle solución en al finalizar el gobierno. La construcción de viviendas es asumida en gran parte por organismos del Estado (CORMU, CORVI y Corhabit principalmente), y se asume la tarea de iniciar un proceso planificado que entregue soluciones habitacionales a los sectores más pobres, aprovechando la importante capacidad ociosa que presenta la industria a inicios de la década por la crisis anterior, y la nacionalización de empresas

¹² Consagrado en la Declaración Universal del los Derechos Humanos, art.25, nº1.

estratégicas por parte del Estado, lo que permitía una disminución importante de los costos totales, lo que se complementa con la definición del Suelo urbano como un bien estratégico en la solución de los problemas habitacionales, lo que congeló su precio, disminuyendo los costos.

Así de los objetivos iniciales de construir 79.000 viviendas en el primer año (1971), se logra un cumplimiento por sobre el 90%, iniciando su construcción 76.000 viviendas, lo que representaba un record en cuanto a construcción. Esta cifra se respalda aún más cuando se identifica que el Plan de Emergencia desecha la idea de continuar con la Operación Sitio y la entrega de soluciones parciales o vía la autoconstrucción, y que la gran mayoría de los beneficiarios son de sectores pobres.

Paralelo a este proceso, se aumentan la cantidad de tomas de terreno, presionando al gobierno para que agilice los procesos de solución habitacional, y asegure el derecho a la vivienda. Gran parte de estas tomas fueron promovidas por sectores afines al gobierno, más radicalizados, que buscan acelerar los procesos de transformación social a través de una agudización de las problemáticas, lo que también se manifiesta en las tomas de Fábricas para su expropiación y la consecuente enajenación de sus dueños, al igual que en las tomas de terrenos.

Este aumento de la demanda lleva al gobierno consolidar una segunda fase de su plan de vivienda, conocido como el Plan Habitacional (1972), que busca insertarse en las poblaciones, fomentando una acción estratégica y conjunta, y a través del apoyo mutuo construir soluciones de vivienda, asumiendo nuevamente variantes como la autoconstrucción. Se plantea la necesidad de construir 42.547 viviendas, además de la entrega de soluciones habitacionales y urbanizaciones en asentamientos precarios, pero sólo se logran concretar un cuarto de lo previsto, principalmente por problemas coyunturales (paros y huelgas), pero también por problemas de abastecimiento en los insumos básicos, descoordinación de plazos y de ejecución de proyectos. Debido a los creciente problemas que la administración debe sortear, se aterrizan las metas propuestas y se plantea la necesidad de consolidar el área social del sector de vivienda, encargándose

de todo lo relacionado con la consecución de soluciones y asumiendo la tarea de dinamizar el sector, tanto productivo como las industrias que lo abastecen.

Cuadro 4, Resumen de las principales políticas públicas del período (1950-1973)

Políticas Habitacionales			Comienzos del Siglo XX				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
Plan Nacional de Vivienda	1953	El DFL 150 reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, encargándole la elaboración de un Plan Nacional de Vivienda.	Se coordina y racionaliza un plan integral de vivienda, caracterizado como un plan esencialmente económico.	Productor y planificador	Toda la Población.	El plan contempla la concreción de una planificación integral, que dé solución al problema de la vivienda.	Nuevo enfoque a través de la ley 11151, de facultades extraordinarias para reorganizar al sector público. Se entiende el acceso a la vivienda como un problema económico
Ley de Construcciones y Urbanización (DFL 224)	1953	Modificación de la anterior Ley General de Construcción y Urbanización	Se definen los planes reguladores intercomunas y Comunales, coordinando el crecimiento y la planificación urbana.	Planificador	Toda la población.	En plazo perentorio, todas las comunas cuentan con planos reguladores.	Se añan criterios de planificación, entendiendo el crecimiento de las ciudades, en todas sus dimensiones, como parte del problema de la vivienda.
Censo Nacional de Vivienda y local de viviendas precarias	1953	Catastro nacional de viviendas y local de viviendas precarias.	Se recoge y clasifica la realidad material, mejorando los insumos para la ejecución de políticas.	Productor de estudios, a través de la Universidad de Chile	Toda la Población. Insumos para la realización de Políticas públicas	Balaceo positivo en términos de datos. Se regulariza la medición constante.	Acción enmarcada dentro del nuevo enfoque de la administración pública.
DFL 285, Creación de la Corporación de la Vivienda, CORVI	1953	Fusión de la Caja de Habitación y de la Corporación de la Construcción.	Unificar entidades y entregar atribuciones para su accionar	Producción, planificación, ejecución y asignación de recursos.	De pobres a clase media, sin acceso a la vivienda.	Se construyen 39765 viviendas entre 1953-1958, un promedio anual del doble a lo que se venía haciendo, pero casi un cuarto de lo propuesto.	Se destaca la repercusión de la crisis de mitad del decenio en el sector construcción y la amplia superación del record histórico.
Banco del Estado (DFL 126)	1953	Fusión de la Caja Nacional de Ahorros, de Crédito Agrario, Crédito Hipotecario y el Instituto de Crédito Industrial.	Institución bancaria y financiera, que ayuda a promover el ahorro para la vivienda.	Asignación y manejo de recursos.	Toda la población.	Marginal entrega de préstamos hipotecarios. Si concedió préstamos a la CORVI y a organizaciones privadas (cooperativas).	La constitución del Banco del Estado empieza la transición de las cajas a los bancos como principales instituciones financieras.
DFL 2, Ley del Plan Habitacional	1959	Se adoptan estándares realistas, aprovechando dineros de previsión, generando exenciones para la adquisición de viviendas.	Invitar a capitales privados a la construcción de viviendas económicas, definiendo los parámetros de superficie y densidad.	Asignación, regulación y promoción.	Trabajadores y pobladores de menores recursos.	Se aumenta la construcción de viviendas para sectores medios-altos. Se alcanza mayor variedad de tipologías, diferenciando la demanda	Base para planes posteriores, para el ahorro hipotecario, focalización y soluciones habitacionales.
Programa Nacional de Vivienda	1961	Se propone revitalizar el Plan Nacional de vivienda, aumentando los recursos y reestructurando el proceso productivo	Se requiere construir más de 530.000 viviendas, a través del fomento de la construcción, integrando la autoconstrucción y la erradicación de campamentos.	Asignación, producción y regulación.	De pobres a clase media alta.	Se construyen 183.327 viviendas. La construcción pública (de menores dimensiones) se enfoca en la población más pobre.	Se asientan nuevas estrategias, planes de ahorro y trabajo conjunto con los pobladores organizados
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Ley 18361)	1965	Para planificar, coordinar instituciones, redistribuir recursos, fomentar la construcción público-privada, ejecutar obras urbanas y fomentar el ahorro	Siendo la vivienda un bien de primera necesidad, se identifica como meta la concreción de 360000 viviendas (213000 para el 70% más pobre), estratificando y racionando su construcción	Asignación, regulación, producción y promoción.	Población en Gral.	Bajo este período se lograron construir 230000 viviendas, bajo lo proyectado, pero muy superior a los planes anteriores	Se identifica la racionalización y la reducción de costos desarrollado por el PAP (Plan de Ahorro Popular) como fundamentales.
Operación Sitio	1965	Nacida como solución a los problemas invernales de ese año, entrega viviendas y soluciones a bajo costo.	Se crea este plan de desarrollo de soluciones básicas, con distintas categorías según ahorro y capacidad de pago, aportando a la solución del déficit en los sectores más pobres	Asignación y Provisión de mobiliario urbano	Población más pobre	Con poco más de 71000 soluciones (65-70), siento el 70% de Sgto., repartidas en las comunas de la periferia.	Muchas intervenciones quedan inconclusas, lo que se suma a los cuestionamientos ligado su precariedad. El plan será revisado posteriormente.
Plan de Emergencia	1971	Asume el Estado como principal impulsor de las soluciones habitacionales. Se plantea construir, en una primera etapa 79000 viviendas por año.	La Unidad Popular reconoce la vivienda como un Derecho, por lo que inicia un plan habitacional que busca solucionar completamente el déficit habitacional, estimado en 593000 viviendas	Asignador, productor, planificador y regulador.	Clase media-baja y pobres.	El primer año se inicio la construcción de 76000 viviendas, lo que significa el cumplimiento del 90%, además de infraestructura comunitaria y urbanización de sitios.	En este periodo, comienza una gran cantidad de tomas de terreno, apoyándose en la definición del derecho de la vivienda, y demandando al Gobierno mayor agilidad en la provisión de éstas.
Plan Habitacional	1972	Se busca generar una coordinación estratégica que de apoyo mutuo para la implementación de una estrategia económica integral, como solución a la vivienda.	Mayor participación de los trabajadores, mejor planificación de las políticas. Se busca construir 42.547 viviendas en el año.	Asignador, productor, planificador y regulador.	Clase media-baja y pobres.	Se logra la concretar un 48% del plan inicial.	Se identifican problemas coyunturales que impactan el plan. Se busca crear el área social de la vivienda, que en parte supere estos problemas.

Fuente: Elaboración Propia, Información recopilada.

3.2.4 Transición hacia la Economía Social de Mercado

El Golpe de Estado y la llegada de la Dictadura sin duda marcan un cambio profundo en cómo se llevan a cabo las políticas públicas, lo que incluye a las políticas de vivienda. Sin embargo las primeras medidas tomadas por este gobierno, fueron pruebas de ensayo-error acotadas, como la baja de los aranceles de importación, ligadas a una apertura macroeconómica, con ajustes puntuales a los distintos ámbitos de las políticas públicas, siendo fines de los 70' y comienzos de los 80' el período donde ocurren las reformas más profundas que vivió el Estado en áreas como Educación, Salud, Previsión y Vivienda. Estas últimas tendrán un proceso de reacomodo posterior, quedando a mediados de los 80' la orgánica definitiva que sustentará las políticas de vivienda hacia el futuro. No obstante es importante analizar e identificar los procesos previos a esa consolidación, descritos a continuación.

La política desarrollista se considera superada y con ello el concepto de Estado productor y agente activo en la producción económica reemplazada por un concepto de Estado Subsidiario, o sea un agente pasivo en la economía, que asigna recursos para aumentar la capacidad de pago de los agentes (demanda) o para aumentar la producción (oferta) y con intervenciones acotadas a las áreas donde el mercado no pudiese alcanzar un óptimo (producción de bienes públicos). El Estado cede paso a la “Libertad” de los agentes, y los recursos que se provean deben ir focalizados exclusivamente a los sectores de extrema pobreza, acortando parte de la brecha de oportunidades y permitiéndoles participar con mayor igualdad del mercado, quien asignará de manera óptima y eficiente los distintos bienes y servicios necesarios para su desarrollo personal.

Se establece como necesidad superar la extrema pobreza, por lo que se da cuenta de un catastro de 270.000 familias habitando los distintos asentamientos precarios del país y en los terrenos de la Operación Sitio, los que descritos en el mapa de la Extrema pobreza, elaborado por la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN¹³ y el Instituto

¹³ Posteriormente se transformará en el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN (1990), y luego en el Ministerio de Desarrollo Social (2011)

de Economía de la Universidad Católica, representarán el público objetivo de las primeras medidas del gobierno. Precisamente el DL 519, que Reglamenta las Disposiciones sobre las Poblaciones de Emergencia define y explicita el carácter urgente que le otorga el régimen al tratamiento de los asentamientos irregulares, otorgándole atribuciones a los municipios para tratar la pobreza extrema de manera descentralizada, y bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI, del Ministerio del Interior. Estos recursos buscan solucionar los problemas urbanísticos, las carencias de los servicios básicos y de las Operación Sitio que no fueron cubiertas.

Posterior a esto, y utilizando un carácter más largo plazo, se genera mediante DL 458 la Ley General de Urbanismo y Construcción, la cual sigue patrones comunes con las planificaciones anteriores y define las condiciones generales de edificación y los distintos instrumentos de planificación urbana a considerar, poniendo énfasis en la descentralización de funciones y un mayor fomento al sector privado.

El mismo año, también por Decreto Ley, se define el Programa de Viviendas Sociales, que se ve materializado en la constitución de los Comités Habitacionales de Vivienda que buscaban la solucionar los problemas de vivienda a nivel comunal, identificando correctamente a la población objetivo de éstas políticas y clasificándola según el nivel de carencia y las características que éstas familias poseyeran, en dos tipos:

- A: los que optarían a soluciones en el mismo sitio donde habitasen, optando a soluciones definitivas y atención de emergencia (servicios, agua potable, alcantarillado, etc.).
- B: quienes deberán ser reubicados en otros sitios para encontrarles solución, principalmente por uso reservado del sitio para otros fines, que no tenían condiciones sanitarias mínimas o que contravenían disposiciones del plano regulador.

Estos comités se plantearon como objetivo la superación de las 216.624 viviendas insalubres en un plazo de 10 años, entregando viviendas definitivas económicas, o en su defecto urbanizaciones y soluciones habitacionales con servicios básicos. Su vigencia fue hasta 1979, y se contabilizan más de 50.000 viviendas y soluciones entregadas.

En conjunto con las medidas anteriormente descritas, el MINVU se somete a una reestructuración que le permita acomodarse a la estructura del Estado que esta en proceso de regionalización, y que modernice y mejore la eficiencia en cuanto al manejo de recursos y a la ejecución de planes y programas. Se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), encargadas de la planificación y de la concreción de la política de vivienda, que trabajarían en conjunto con los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU, responsables de la ejecución de los programas de vivienda y urbanismo, creados a partir de la fusión de la CORMU, CORVI, Corhabit y COU. Como principal objetivo se tiene el disminuir el rol de Estado en el mercado de la vivienda, fomentando la participación de los capitales privados y guardándose la provisión de servicios urbanos y de planificación.

Es importante destacar que hasta esta fecha la planificación urbana no es mayormente modificada e incluso se asume una política de prudencia, congelando los radios urbanos en su crecimiento, concentrando las inversiones en infraestructura urbana, aumentando la densificación en sectores urbanos a través de la fijación de densificación mínima y fomentando la rehabilitación y renovación de las áreas que lo requieran, fomentando el desarrollo de proyectos dentro del área urbana.

Por lo mismo no es, sino hasta el final de la década, en donde las políticas de transformación profunda se llevan a cabo, materializándose en el ámbito de la vivienda en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que a través de la premisa “El suelo no es un Recurso Escaso”, modifica completamente las proyecciones de crecimiento y la planificación de desarrollo de Santiago, buscando aumentar el stock de suelo disponible, aumentando la oferta de suelo para la construcción y generando una bajada en su precio, “lo que repercutiría positivamente en los costos de construcción, y permitiría aumentar

la construcción de viviendas en la industria, promoviéndose la solución al problema histórico de déficit de vivienda” (1979, Kast). Así se define el uso de suelo por el criterio de mayor rentabilidad en su costo de oportunidad, siendo las restricciones y la planificación invertidas en su concepción, quedando éstas supeditadas a la interacción de los agentes en el mercado. No obstante se identifica que el precio del suelo no bajó, e incluso el aumento del stock dio pie para que el precio del suelo disponible sufriera una serie de especulaciones, lo que encarecería los costos de construcción.

Fruto de este plan, esta la modificación del Plano Regulador Intercomunal de Santiago, que flexibiliza el concepto de límite urbano, “liberando” a disposición de uso más de 100.000 ha, que representa más de 3 veces el espacio urbano que contaba la capital a inicio de los 70’, y que finalmente se acota como potencialmente urbanizable a 60.000ha. Así mismo se delega nuevamente en los municipios la responsabilidad de constituir los planes reguladores comunales, aunque con criterio mucho más flexibles que en las disposiciones anteriores, permitiéndole mayor movilidad al mercado. Esta reforma al uso de suelo es el sustento jurídico y material para llevar a cabo los Programas de Erradicación y Radicación de Campamentos, a través del DL 2.552, que reemplaza al antiguo programa de emergencia y a los comités, siendo el MINVU el encargado de gestionar las acciones pertinentes para atender los problemas de vivienda de los sectores bajos, entregando una solución definitiva a los moradores de los campamentos y la de Operación Sitio.

Este decreto de Construcción de Viviendas Sociales establece diferentes tipologías de vivienda, edificadas por entidades privadas y gestionadas por los SERVIU para su entrega. Esta variedad de tipología permitía llegar a una alta variedad de demanda según su capacidad de pago, según los requerimientos de los beneficiarios y según la utilización que se tenga posteriormente del suelo. Para el caso de los Programas de Erradicación, se establece en una primera instancia una diferenciación del tipo de moradores de asentamientos, según el uso alternativo que se le puede dar al suelo, así como las características geológicas, devolución de terrenos, etc.), similar a la clasificación que establecían anteriormente los Comités Habitacionales Comunales:

- En el caso de asentamientos ubicados en la periferia, con un valor del suelo depreciado, se edifican proyectos sobre los sitios utilizados entregando viviendas económicas y los distintos servicios de urbanización y redes de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado), así como casetas básicas ampliables por el método de autoconstrucción.

- Para el caso de asentamientos emplazados en sitios con alta valoración del suelo y con un uso alternativo, o de rentabilidad bastante mayor, se decide erradicar a las personas hacia nuevas viviendas tipo, que pueden ser del tipo unimodulares, o en blocks de departamentos, ubicadas en sitios de menor valor del suelo, vale decir en las recientemente creadas comunas de la periferia.

Así en casi 5 años, que es lo que dura la política de liberalización de suelo, se logra dar solución a través de la erradicación a más de 40.000 familias, con todas las implicancias que este traslado conlleva, consolidando definitivamente el proceso de división urbana según estrato social, quedando el 70% de estas familias movilizadas, establecidas en 9 comunas (Peñalolén, La Pintana, San Bernardo, Recoleta, La Florida, Maipú, Renca, El Bosque y Cerro Navia). Al establecerse 3 tipos de vivienda, unifamiliares o en altura, con estándares de calidad relativamente inferiores a los utilizados anteriormente, en grandes extensiones de terreno en la periferia urbana, se crean éstas nuevas comunas de carácter homogénea en términos socioeconómicos, siendo el caso más emblemático La Pintana, caracterizada como una comuna de clase baja, media-baja. Esto además generó el explosivo crecimiento de la ciudad y de nuevos barrios, establecidos en dichas comunas, algo que años más tarde se atenderá por la profunda segregación física generada.

También se reprochó el uso de áreas de agrícolas de riego, casi sin discriminación ni criterios de sustentabilidad, lo que repercutirá en la disposición agrícola de la Región Metropolitana, y la inconveniencia ambiental de transformar esos terrenos en grandes paños de vivienda.

Importante destacar que gran parte de éstas políticas de vivienda contaron con el respaldo técnico y financiera de organismos internacionales como el Banco Mundial, que promovía principalmente la consecución de soluciones de vivienda mediante el trabajo conjunto con los pobladores, fomentándolo a través del ahorro de los beneficiarios, o mediante la autoconstrucción supervisada de los organismos Estatales, lo que responde en parte a las visiones de vivienda y urbanismo que empiezan a tomar hegemonía, y que hablan de un Estado subsidiario, presente en los sectores de menores ingresos, pero que fomente la interacción de los agentes a través de incentivos y mínimas regulaciones, buscando equilibrios en casos puntuales, como la construcción de soluciones habitacionales para los sectores bajos.

Un año antes de la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en 1978, se da a luz una de las políticas de mayor impacto en cuanto a la generación de proyectos habitacionales se refiera, el Subsidio Habitacional. Esta medida fue promovida desde inicios de la dictadura por la Cámara Chilena de la Construcción, y que con experiencias puntuales en gobiernos anteriores, tomaría un rol protagónico en la entrega de viviendas sociales, consolidando el rol subsidiario del Estado.

Este mecanismo le entrega al beneficiario la responsabilidad en cuanto a la adquisición de la vivienda, pidiéndole como primer requisito un ahorro previo, y luego en función de su caracterización socioeconómica (a través de la ficha de los Comités de Asistencia Social, CAS) y su antigüedad de postulación, se le entregará un voucher o subsidio que le permita elevar su capacidad de pago, pudiendo adquirir sin distorsiones (precio de mercado) su vivienda propia. Inicialmente se adopta como una medida de carácter transitorio, dirigido a solucionar la entrega de viviendas sociales bajo los planes de erradicación, pero tras la reformulación de la PNDU este mecanismo tendrá diversas modificaciones que buscarán consolidar el rol subsidiario, y ampliar su margen de acción hacia sectores que en un comienzo no llegaba.

Si bien la complementación de éstas políticas permitió la erradicación de más de 70.000 familias de los campamentos entre 1979 y 1985, al subsidio habitacional como instrumento de focalización de recursos se le reconocen diversas fallas, relacionadas con los requisitos de acceso y con la no consideración de las características de la población objetivo en su planteamiento, como por ejemplo la imposibilidad de ahorro del sector más pobre. Por lo mismo se llega a que más del 67% de los beneficiarios de los programas de vivienda fueron personas de clase media, media-alta, quedando la mayor parte de las casi 20.000 viviendas anuales construidas en este período fuera de la población objetivo.

Contingente a lo anterior, las distintas crisis que se desencadenan a lo largo del período militar impactan negativamente la construcción y la provisión del sector inmobiliario, por lo que el Estado para dar mayor certidumbre con respecto a la participación de los privados y un respaldo que asegure un trabajo en conjunto, nombra a ministros cercanos a la Cámara, como fue la entrada de Ernesto Collados a la cartera. Este acercamiento busca generar una institucionalidad que dinamice los agentes del mercado, confiándole la totalidad de la producción en el sector privado, como la producción de la vivienda y sus mecanismos de financiamiento, asumiendo el SERVIU los costos de urbanización y certificación de la materialidad. Este trabajo en conjunto, fomentará la retroalimentación de políticas y recomendaciones planteadas hacia la superación de las metas impuestas.

Cuadro 5, Resumen de las principales políticas públicas del período (1975-1985)

Políticas Habitacionales			Comienzos del Siglo XX				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
Reglamento Disposiciones sobre poblaciones de Emergencia. (DL 519)	1974	Atacar la extrema pobreza de manera descentralizada, bajo supervisión de la ONEMI.	Focalizar los recursos hacia sectores de extrema pobreza. Solucionando de carencia en campamentos y en Operación Sitio	Asignador, coordinador y supervisor	Sectores más pobres	No especificado	Norma de emergencia. Se identifica la necesidad de concretar las iniciativas habitacionales bajo un plan superior.
Ley General de Urbanismo y Construcción (DL 458)	1975	Define condiciones generales de edificación y el marco legal a instrumentos de planificación urbana.	Estructura legal para las iniciativas, fomento a la Industria y descentralización de funciones	Regulador	Población en Gral.	No especificado	Establece el piso legal para las políticas emprendidas en los años posteriores.
Comités Habitacionales (DL 1088, Programa de Viviendas Sociales)	1975	Elaborar y proporcionar soluciones habitacionales según las necesidades de la población objetivo y su clasificación (A o B)	Se plantea superar en 10 años plazo las 212.624 viviendas insalubres. Los comités establecen la cantidad y la tipología a utilizar.	Asignador, supervisor y productor.	Sectores pobres y clase media baja	Se entregaron cerca de 50000 viviendas, con dimensiones entre 35 y 45m ² y un número similar de urbanizaciones y servicios.	En paralelo se observa un mayor empoderamiento de las autoridades militares y técnicos afines con respecto a políticas públicas.
Reestructuración del MINVU (DL 1305)	1975	El MINVU se integra al proceso de Regionalización, con el fin de modernizar y mejorar la eficiencia.	Creación de SEREMIS y SERVIUS, capaces de planificar, evaluar, controlar y promocionar las políticas de vivienda	Asignador, planificador, regulador y promotor.	Lo prioritario es focalizar recursos, de modo que los beneficiarios serían la población más vulnerable,	En general el MINVU no sufre mayores cambios orgánicos, más allá de delegar la mayoría de la ejecución en el sector privado.	El ministerio se desliga casi completamente de la provisión de los recursos habitacionales. La disminución del rol estatal y el fomento a los privados marcarán las políticas venideras.
Política Nacional de Desarrollo Urbano	1979	Se limitan las restricciones de expansión urbana, generando stocks de suelo disponible para edificación, fomentando su adquisición, favoreciendo la rentabilidad.	Se pretende que el aumento del stock de suelo y de su oferta, genere una caída en su valor, aumentando la oferta de viviendas a bajo costo, disminuyendo los déficits históricos de vivienda.	Regulador y planificador	En un principio es para subsanar el déficit habitacional del sector más pobre, aunque esta desregulación impacta a toda la ciudad, directa e indirectamente.	Entre 1980-85 se aumenta la superficie de 30000há (1970) a 46000 há. Pero el precio del suelo no baja y da pie para futuras especulaciones en el valor del suelo.	Política modificada en 1985, permite una serie de programas, como la movilización de familias erradicadas hacia los nuevos terrenos urbanos ubicados en la periferia.
Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS)	1979	Coordina la planificación intercomunal de Santiago para adaptarse a las nuevas necesidades de crecimiento urbano.	La ciudad no debe ser estática e inflexible, como una planificación central. Sino que debe estar disponible a las necesidades del mercado (mercado de suelos) .	Regulador y planificador	Población en Gral.	Se liberan hasta 100000há. De las que se definen urbanizables 60000há. lo que sostiene Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	En conjunto, son los municipios los encargados de ejecutar sus propios planes reguladores.
Programas de Erradicación y Radicación de Campamentos (A través del DL 2552)	1979	Reemplaza a los Comités Habitacionales Comunales. El MINVU toma las acciones para solucionar problemas de vivienda y marginalidad urbana.	Solución definitiva a los campamentos y Operación Sitio, entregándoles viviendas sociales básicas, según criterios de suelo.	Regulador, asignador, planificador.	Población en situación de pobreza, habitante de campamentos	Entre 1979-85 se erradicaron 78.820 familias (casi 400.000 personas). Sólo en Santiago 40.000 familias se destinan a viviendas ubicadas en la periferia. (más de 260.000 personas).	Esto se enmarcó en un nuevo ordenamiento territorial administrativo, llevado a cabo por la CONARA, donde se pasa de 16 comunas a 32.
Subsidio Habitacional (DS 188)	1978	Medida de carácter redistributivo, que eleva la capacidad de pago de los beneficiarios (demanda).	Así el Estado no interviene directamente en el mercado, permitiendo el acceso de la población más pobre a un mercado que responderá con la oferta requerida	Regulador, asignador subsidiario.	Población de menores recursos, que dado el requisito de capacidad de ahorro, representa de clase media baja, hacia arriba.	Acceden al subsidio, no precisamente los más pobres (cerca del 67% de los beneficiarios clase media, media-alta). Se construyen poco más de 20000 viviendas anuales	Es importante destacar que los vaivenes económicos (como la crisis del 82') impactan de lleno al sector construcción.

Fuente: Elaboración Propia, Información recopilada.

3.2.5 Consolidación Sistema de Subsidios

A lo largo de la década de los 80', el sistema de Subsidios experimenta una serie de modificaciones, que diferencien la demanda y mejoren su focalización. En 1982 se crean las modalidades del Subsidio Rural (última modificación en 1986, a través del DS 167), el Subsidio Dirigido (o Vivienda Básica, DS 2.552) y el Subsidio General (DS 188), dirigido hacia personas con mayor capacidad de ahorro y pago (clase media). Posteriormente se le agregarán las modalidades Subsidio Habitacional Variable (DO30875), el Programa Especial de Trabajadores, PET (DS 235) y el Sistema de Ahorro y Financiamiento, SAF (DO 31.781) que fomenta el ahorro de los sectores más pobres, bonificándolos con puntos y subsidios. Los primeros tres programas y el SAF, serán los más relevantes en términos cuantitativos en ésta década.

Tras los primeros resultados de las políticas implementadas, se realiza una reformulación del Desarrollo Urbano, a través del DS 31, constituyendo nuevamente al suelo como un recurso escaso, estableciendo que el derecho de propiedad privada puede tener como límite lo que la autoridad defina como bien común. Se realiza un aumento en la intensidad del uso de suelo en áreas condicionadas (aumento en la densificación del suelo), y se condiciona al libre mercado a las disposiciones que el Estado establezca, política económica que se le denominó Economía Social de Mercado.

Al finalizar la década se simplifican algunos programas, unificando el SAF con el Subsidio Habitacional en el Subsidio General Unificado, y la mayor estabilidad económica le permite al régimen aumentar considerablemente la construcción de viviendas sociales, superando los magros promedios de los años anteriores. Así se contabiliza un total de más de 550.000 viviendas producidas en los 17 años de dictadura, siendo 309.636 obra directa de la acción del MINVU, de los cuales 222.085 fueron construidas en la década de los 80', con un promedio de 23.000 viviendas anuales por acción directa y 55.000 por acción conjunta del sector público y privado. No obstante las cifras no logran satisfacer la creciente demanda, aumentando el déficit de vivienda a niveles históricos y alcanzando a finales del 1988 más de 1.000.000 de viviendas.

El régimen, además de focalizar sus esfuerzos en la erradicación de campamentos, se opuso a cualquier posible toma o instalación de campamentos en terrenos baldíos, frenando la que era hasta ese entonces la principal fuente de acceso para los sectores de extrema pobreza a un terreno donde poder asentarse y habitar en la ciudad. Así, salvo una veintena de campamentos establecidos en los 80', el grueso de la población sin techo se radicaría en casas o terrenos de familiares y conocidos, fenómeno que se conocería como el problema de los allegados, el cual será uno de los focos a tratar en el siguiente período.

Con la llegada de la democracia y los gobiernos de la transición, gran parte de las políticas públicas mantuvieron los ejes de la administración anterior, realizando cambios en el enfoque de las políticas sociales y perfeccionando las instituciones. De este modo el mercado no se ve cuestionado como productor y asignador de recursos, y el Estado asume un rol redistributivo mucho mayor. Bajo este paradigma económico se espera superar la condición de pobreza en la que gran parte de la población vivía (casi 40% de pobres y 13% de indigentes).

Uno de los problemas detectados fue la constante filtración de recursos públicos hacia personas que no eran parte del público objetivo de la política, generado principalmente por la incapacidad de ahorro que tenían muchas familias, y que hacía que los beneficiarios fueran personas de clase media, lo que incide directamente en aumentar el déficit existente. Por lo mismo la administración de Patricio Aylwin se propone realizar cambios en la estructura de financiamiento, en la coordinación y complementación de los programas habitacionales con el fin de ampliar la red de accesos a los programas, permitiendo superar los déficit históricos de vivienda y la situación de precariedad de los más pobres.

Se aumenta el presupuesto destinado al gasto social, aumentando el alcance de los programas, coordinando su actuar y definiendo los sectores prioritarios, público objetivo al que estarán enfocados los distintos programas, y en concreto la vivienda es definida

como “un conjunto de servicios y atributos a lograr en un proceso a través del tiempo, según la evolución de posibilidades y necesidades de la familia” (1992, MINVU).

Además del aumento considerable del presupuesto destinado para la superación de precariedad de la vivienda, se insertan innovaciones como la postulación a programas de colectivos organizados, y planes de vivienda progresiva, similares a los planes de autoconstrucción antes aplicados, pero recogiendo lo positivo del trabajo conjunto y mejorando aspectos decisivos como una correcta red de respaldo y asesoramiento. Concretamente se generan innovaciones a los programas existentes como el Programa de Viviendas Básicas (con el DS 159), permitiendo la postulación de colectivos de gente a la consolidación de villas y poblaciones, aumentar los posibles beneficiarios, en función de la población más vulnerable, como jefas de hogar y adulto mayor, e incentivar la renovación urbana.

Por otro lado, se reimpulsa el Programa Especial de Trabajadores, PET (DS 235) de bajo impacto en los 80', canalizando el aporte de las empresas para la consolidación de la vivienda a sus trabajadores, y posibilitando que sectores de escasos recursos, pero con mayores ingresos, puedan acceder a viviendas de mayor calidad y costo. Finalmente el Subsidio General Unificado, SGU (DS 188), creado en 1988, también se alza como uno de los instrumentos de mayor impacto en la consecución de soluciones habitacionales, sobre todo a los sectores de mayor renta, aplicando flexibilidades como el acceso a viviendas usadas (hasta 1995 se podía utilizar sólo para viviendas nuevas). Estos planes generan la construcción de 122.078 viviendas básicas (de valor máximo 400 UF), 132.094 bajo el formato PET (de valor máximo 400 UF, más aportes de empresas) y se pagaron cerca de 150.000 subsidios bajo el programa SGU (con valores entre los 500 y 2000 UF), lo que da cuenta de una estratificación de la demanda por valor de vivienda y de un cumplimiento en cuanto a los públicos objetivos, lo que es una mejora evidente en cuanto a la focalización de recursos.

Dentro de los nuevos programas generados en la nueva administración, se destaca la intención de ampliar el espectro receptor de ayuda, fomentando la utilización de

herramientas utilizadas en administraciones anteriores, reintegrándolas a los planes nacionales de vivienda, y coordinando su utilización al resto de los demás programas. Una de estas innovaciones fue la creación del Programa de Vivienda Progresiva (PVP, DS 140), intento por generar un “equilibrio entre necesidades y recursos con los que cada familia cuenta, en la producción social de la vivienda y su entorno”. Es un incentivo especial a las familias de menos recursos, pues no considera el pago de dividendo, pide un ahorro mínimo (de 10UF) que se complementa con un subsidio de hasta 140UF para el desarrollo habitacional económico, que incluye la autoconstrucción como posible método.

Una importante innovación fue la creación del Leasing Habitacional (DS 120), el cual establece un contrato de arriendo con posibilidad de compra, enfocado a las familias de clase media, trabajadores de cuenta propia y pequeños empresarios y familias jóvenes con poca posibilidad de ahorro, permitiéndoles optar a viviendas de entre 500 a 2000 UF. Conjunto con esto, está el Subsidio de Renovación Urbana (DS 195), que busca aumentar la densificación habitacional de las zonas urbanas, aprovechando paños y terrenos en desuso o con posibilidad de acoger proyectos inmobiliarios. Para lo anterior se definen previamente zonas de renovación urbana y de desarrollo prioritario, con lo que el Estado completa parte del ahorro, entregando un Subsidio de 100 a 200UF, para la adquisición de viviendas entre 1000 a 2000UF. Estas dos últimas medidas, destinadas para la clase media, le confieren al mercado inmobiliario un gran dinamismo, integrando nuevos capitales y generando un explosivo aumento de proyectos habitacionales de altura, que se puede observar en Antofagasta, Concepción y principalmente en la zona centro de Santiago.

A estos programas, se le suma uno que busca superar las condiciones de marginalidad y deficiencia habitacional de los moradores de campamento, que según el catastro Nacional de Asentamientos Precarios de 1996, llegan a 972, con más de medio millón de habitantes (117.000 familias). Este programa, llamado Chile Barrio se formula en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y a través de una mirada multidimensional del problema, se busca darle solución desde el problema de la infraestructura hasta el

mejoramiento del equipamiento comunitario y la inserción social de los beneficiados, de modo que el campamento en su conjunto cree un nuevo barrio, con sus soluciones habitacionales y equipamiento urbano. Este plan permite entregar soluciones de vivienda a casi 50.000 familias de campamentos, y en la década del 2000 sus objetivos son replanteados, y sus ejecuciones son llevadas a cabo por ONG's como "Un Techo para Chile".

Todos los programas anteriormente descritos toman consistencia urbana en la PRMS (Plano Regulador Metropolitano de Santiago) de 1994, que reconoce que el crecimiento desregulado de la ciudad es algo nocivo, por lo que se necesita una planificación que determine un crecimiento ordenado, subordinando el rol del mercado a las directrices planteadas desde el Estado, fomentando la densificación y el crecimiento "hacia adentro" del radio urbano, aumentando la densidad de 96,5 a 150hab/ha. Se impone un nuevo límite urbano, y es el Gobierno Central el encargado de determinar la zonificación y la vialidad necesaria para la expansión urbana, regulando el uso del suelo. No obstante, la densificación se lleva a cabo en lugares donde existe una población homogénea en términos socio-económicos, lo que fomenta la estratificación urbana, con los problemas asociados a éste. Tras éste y otros cuestionamientos, el PRMS se modifica en 1997, iniciándose un proceso de planificación por condiciones, que significa regular el crecimiento urbano, atendiendo las necesidades de urbanización de suelo y regulación en su uso, mas será el precio del suelo y su valor de uso el que determine el crecimiento de la ciudad. Una de las premisas es que el crecimiento de la ciudad es algo inevitable, pero si capitalizan las oportunidades generadas y se atienden los impactos, puede llegar a ser algo deseable.

Con todo, se tiene como resultados, al finalizar la década, la construcción y constitución de más de 800.000 soluciones habitacionales gestadas desde el Estado, donde más de 618.000 corresponden a viviendas entregadas por cualquiera de los planes de Subsidio Habitacional del Gobierno. Estas cifras sin lugar a dudas corresponden a un punto de inflexión histórico en cuando a la superación de déficits habitacional en Chile, con la consideración a favor que gran parte de éstos beneficios recayó en la población

más vulnerable, lo que da cuenta de una mejora considerable en términos de focalización de recursos y de las metas planteadas con respecto a la superación de la pobreza material, con lo que se entra en el nuevo milenio con un déficit estimado de 450.000 viviendas. El foco de las próximas administraciones está en superar finalmente este déficit, pero también, en abordar las distintas problemáticas que se generan e identifican en este período.

Durante el invierno de 1997, tras un intenso temporal de invierno, cerca de un centenar de casas recientemente entregadas tuvieron filtraciones, siendo denominadas por la prensa como el caso de “las casas COPEVA” (Anexo, Noticia A-1), nombre de la empresa constructora de dichas obras. Este hecho mediático, y de amplia difusión en la opinión pública, representa el primer gran cuestionamiento a la política de vivienda que llevan a cabo los gobiernos de la Concertación, dejando en manifiesto los problemas generados por el enfoque “cuantitativo” de la construcción, en donde se privilegió construir más por sobre construir mejor, y el cómo los agentes constructivos presionaban a la autoridad a la flexibilización de las regulaciones de vivienda, a fin de disminuir sus costos y aumentar los incentivos para participar en la ejecución de los proyectos SERVIU.

Si bien el gobierno de la época atiende estos cuestionamientos dictando la Ley de Calidad de la Vivienda, también surgen otro tipo de cuestionamientos relativos a la institucionalidad y el cómo el Ministerio está gestionando la entrega de recursos. La Cámara Chilena de la Construcción se hace parte de éstas críticas, relacionadas principalmente con la cartera de morosos que tiene en Ministerio, presionando para que ésta sea traspasada al sector financiero, fomentando la eficiencia en cuanto a la devolución de lo adeudado. Además se cuestiona que parte considerable de los recursos no son capitalizados correctamente a los sectores más pobres, concretamente los subsidios de vivienda básica y la vivienda progresiva, son capitalizados mayormente por el II Quintil¹⁴, en desmedro del I, que es el foco de la política (Cuadro A-2 en Anexo).

¹⁴ Quintil: división económica de la población en 5 partes iguales, siendo el primer quintil el más pobre y el quinto el de mayores ingresos.

Sumado a lo anterior, las políticas públicas pasan por una revisión importante tras la crisis económica de 1997, que impacta a la mayoría de las industrias más dinámicas de la década del 90', generando una baja importante en la producción de viviendas. Junto con esto se identifica un aumento sostenido en el valor del suelo, desincentivando la participación de las constructoras en algunas licitaciones (problemática que intenta corregir el PRMS de 1997). Por lo mismo se identifica que el valor de las viviendas debe ser mayor a 400UF, lo que genera en parte la “desfocalización” de recursos hacia sectores de mayores ingresos, perdiendo la política social su público objetivo.

Un punto importante a destacar es que el grueso de éstas críticas son planteadas hacia el cómo se esta llevando a cabo la política de vivienda, no obstante no se cuestiona las bases de ésta, continuando en período el mercado como principal agente asignador de recursos.

Del 2000 se plantea desde el Ministerio la Nueva Política Habitacional, que busca darle solución a gran parte de las problemáticas planteadas, modificando, eliminando y agregando una serie de programas a la red de subsidios y ayudas que se entrega. Dentro de los principales ejes de ésta política esta la rebaja de los montos a entregar por subsidio y del precio de las viviendas, desincentivando la participación de éstos programas a los sectores con mayor capacidad de pago, solucionando el problema de la “desfocalización”.

Se abandona el rol constructor del SERVIU, en pos de mejorar la calidad material de las viviendas y su localización, entregándole la responsabilidad de gestión a agentes privados conocidos como Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, que coordinan a las personas, para generar una demanda conjunta por una proyecto inmobiliario ajustado a sus necesidades, según su capacidad agregada de pago y se suprimen los créditos entregados por el SERVIU, reemplazándolos por mecanismos focalizados en los más pobres con otras condiciones.

El Fondo Solidario de Vivienda (DS 174) es la herramienta creada para estos fines, y que busca financiar la construcción de viviendas, o la compra de viviendas usadas, de un valor de hasta 470UF. Su foco son los hogares en situación de pobreza, registrados a través de la FPS (Ficha de Protección Social), dónde se exige un ahorro mínimo de 10UF y los proyectos son gestionados por las EGIS.

Sólo en éste programa son contabilizan más de 120.000 subsidios entregados, entre sus tres modalidades:

1. Construcción o compra de vivienda nueva o usada para familias más vulnerables (con puntaje de Carencia Habitacional¹⁵ de hasta 8.500 puntos)
2. Construcción o compra de vivienda nueva o usada para familias con Puntaje de Carencia Habitacional de hasta 11.734 puntos.
3. Construcción de viviendas en terrenos rurales para familias que presentes un Puntaje de Carencia Habitacional menor a los 11.734 puntos.

En conjunto con esto, se crea el DS 40, o Subsidio Habitacional, que se presenta como una política similar a la realizada por el SGU (y que entrega 50.000 subsidios hasta el 2008, con tasas de crecimiento de 20.000 viviendas por año) y el subsidio con Modalidad de Libre Elección de la Vivienda Básica. Opera con dos tramos, según la caracterización de beneficiario y su capacidad de pago, siendo el primer tramo de viviendas hasta 600UF y el segundo de hasta 1000UF. Además en éste período se crean los programas de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (DS 5), orientada a familias de extrema pobreza, el cual exige un ahorro mínimo (10UF), entregándose un subsidio de 280UF para la construcción de una vivienda mínima de 25m², con posibilidad de ampliación, según capacidades económicas del beneficiario. Este último programa ha entregado más de 17.000 viviendas, aunque a tasas decrecientes, por lo que tendería a desaparecer.

Se crea adicionalmente el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), que entrega subsidios a las familias agrupadas en barrio para la mejora de los

¹⁵ Según las condiciones en que vive la familia, se determina mediante Ficha de Protección Social, un puntaje de Carencia Habitacional, necesario para la postulación al FSV

entornos de vivienda, y de manera individual, para las mejoras y ampliaciones en sus viviendas (en tres modalidades, mejoramiento entorno, vivienda y ampliación de ésta). Y el subsidio extraordinario, dictado en el 2009 y que entrega un monto para la adquisición de una vivienda económica, que forme parte de un conjunto habitacional y que su edificación sea anterior al 2009 (aprovechando el stock de viviendas construidas previo a la crisis).

En términos de resultados, los veinte años de gobiernos de transición, han cumplido gran parte de los objetivos propuesto en término de construcción, siendo exitosos no solamente en consolidar un modelo de gestión política, sino en que éste tenga resultados concretos. Desde 1982, año en donde las políticas de subsidio se robustecen e inician su proceso de consolidación, se estimaba un déficit cuantitativo de 820.000 viviendas, las que llegaron a su punto más alto en 1988, con más de 1.000.000 de viviendas, según proyecciones del CENSO 1982, disminuyendo a 888.000 según cifras del CENSO 1992, iniciando un despegue que lleva al año 2010 un déficit cuantitativo de menos de 150.000 viviendas (MINVU y CChC).

Sin dudas, estos resultados, en términos comparativos, son los de mejor rendimiento histórico en términos constructivos, consolidando a la industria inmobiliaria, con sus distintos mercados, como una de las de mayor dinamismo y valor agregado producido. Sin embargo, estos resultados, apreciados y alabados en las últimas décadas, durante el último tiempo han sido cuestionados y revisados en términos cualitativos, principalmente por las visibles contradicciones y problemáticas sociales que se han mostrado a la opinión pública. Estudios y publicaciones han centrado el debate en las carencias cualitativas que adolecen una parte importante de las soluciones creadas, y que a su vez, podrían ser fuente de carencias cualitativas de los sectores vulnerables, lo que atentaría directamente a uno de los principios rectores de éste período, que es la superación de la pobreza, en todos sus aspectos.

Cuadro 6, Resumen de las principales políticas públicas del período (1985-2010)

Políticas Habitacionales			Comienzos del Siglo XX				
Nombre	Año	Descripción	Objetivo	Rol del Estado	Población Objetivo	Resultados	Reseñas
Modificaciones al sistema de Subsidio Habitacional	(1982-1988)	Al sistema de subsidios se disemina en: Subsidio Rural, la Vivienda básica y el Subsidio General. Luego se complementa con: Subsidio Habitacional Variable, el SAF y el PET.	Se buscan abarcar mayor cantidad de población y subsanar los problemas de focalización que se identificaron inicialmente	Asignador y coordinador de planes de edificación	Manteniendo el foco en la población vulnerable, se busca atender al total de la población imposibilitada del acceso a la vivienda sin apoyo estatal.	Desde 1984 en adelante, se aumenta el promedio de edificación a 40.000 viviendas por año, llegando el 89' a 60770. Construyendo 225.085 viviendas sociales entre 1980-89'.	Pese al aumento cuantitativo, no se logra cubrir el crecimiento de la demanda, y los sectores más pobres son los más afectados. A final del década (1988) el déficit alcanza el millón de viviendas
Continuidad y Perfeccionamiento de las políticas de subsidio	1990-1997	Necesidad de mejorar el sistema de focalización, innovando el Programa de Vivienda Básica y reimpulsando el PET y SGU.	Entrega efectiva de recursos a sectores más pobres. Aumento de alternativas de postulación. La variedad impacta en disminuir el déficit.	Asignador, regulador, promotor y fiscalizador.	Sectores bajos, bajos asalariados y medios.	Se construyen 122.078 viviendas básicas, 132.094 bajo el formato PET, y se pagaron cerca de 150.000 SGU.	Esto permitieron congelar el déficit cuantitativo, gracias a mayores recursos y alternativas de solución.
Plano Regulador Metropolitano de Santiago, PRMS.	1994	El crecimiento desregulado de la ciudad es algo nocivo, por lo que debe existir un plan que determine su crecimiento en base a condiciones que generen una densificación de la ciudad.	Frenar el crecimiento imponiendo un límite, fomentar la densificación, regular el suelo y su uso.	Regulador	Toda la población.	El plan original sufre diversos cambios, los que se especifican en el PRMS de 1997, de un crecimiento urbano condicionado.	Se tiene un crecimiento regulado, más no planificado. Se benefician los proyectos habitacionales de la periferia, lo que aumenta la expansión urbana.
Innovaciones y nuevos programas de financiamiento	1990-1999	Se destaca el Programa de Vivienda Progresiva, el Leasing Habitacional, el Subsidio de Renovación Urbana y el programa Chile Barrio, enfocado en los asentamientos precarios.	Complementan programas anteriores y permiten mayor focalización, siendo el PVP y posteriormente el Chile Barrio, programas enfocados en la erradicación de la pobreza.	Asignador, regulador, promotor.	Población de extrema pobreza, pobres y clase media.	El PVP entrega 56.672 soluciones y el Chile Barrio beneficia a 50.000 familias de campamentos.	Tanto el Leasing, y sobre todo el de renovación urbana, tomarán mayor relevancia en los años posteriores.
Nueva Política Habitacional	2000-2010	Se ajustan, integran y reestructuran nuevos programas. Se crean los programas: Vivienda Nueva Básica y Vivienda Social Dinámica sin Deuda, el Subsidio Habitacional y el Fondo Solidario de Vivienda I, II y III.	Estos dos subsidios están enfocados a la clase media (DS 40) y sectores pobres (Fondo Solidario), atendiendo además los problemas de materialidad y focalización detectados.	Asignador, regulador y promotor.	Clase media y sectores pobres.	Hasta el 2008 se entregaron 120.000 subsidios por FSV I, II y III. Del DS 40 se tienen 50.000 subsidios entregados. El DS 5 ha entregado 17.000 viviendas.	Ya hacia el 2010, se tiene un déficit cercano a un 8% de lo que existió a comienzo de los 90', pero con un déficit cualitativo importante.

Fuente: Elaboración Propia. Información recopilada.

3.3 Síntesis y definición de vivienda

Como se puede observar la Política de Vivienda en Chile esta indexada a las ideas hegemónicas de cada período, siendo éstas constructivas, de desarrollo urbano y por supuesto económicas, características de las distintas coyunturas históricas, lo que ha definido en gran medida el enfoque que se le confiere a la vivienda, así como el rol que juega el Estado, y la forma en la que se materializa la solución. Realizando una síntesis superficial del desarrollo histórico de la Política, se puede identificar, a inicios del siglo XX, a la vivienda concebida como una habitación con condiciones básicas de higiene y comodidad, siendo el problema de la vivienda una cuestión de Salud Pública, de la cual el Estado se hace partícipe principalmente por la proliferación de enfermedades y patologías fomentadas por las precarias condiciones en las que vivía gran parte de la población. Este enfoque también se puede ver reflejado en las medidas adoptadas, relacionadas con suplir el stock de cuartos inhabitables, de manera que existiese disponibilidad de habitaciones higiénicas para su arriendo, de parte de la población.

El cambio de paradigma hacia un bien básico se relaciona directamente con el cambio de paradigma en cuanto al manejo del Estado, en donde aparecen las primeras planificaciones urbanas, y se somete a la vivienda a adaptarse al desarrollo de la ciudad, en pos de mejorar la calidad de vida del habitante. Estos idearios son fuertemente sustentados por las corrientes urbanísticas de inicio de siglo en Europa. En una primera etapa, se desarrollan en Santiago proyectos inmobiliarios bajo la idea de la Ciudad Lineal de Arturo Soria, con franjas alargadas de vivienda unidas por una avenida central amplia, para luego desarrollarse proyectos bajo la idea de “Ciudad Jardín” de Ebenezer Howard, con barrios residenciales asociados a un centro urbano compacto y definido, de tamaño acotado, que permitiese el desarrollo de una vida saludable. El suelo, bajo este precepto, se define como propiedad pública, evitando su especulación.

Luego el aumento del tamaño de las ciudades, la necesidad de enfrentar su crecimiento, en conjunto con el desarrollo de sus habitantes, lleva a la vivienda a imaginarse como una “máquina de vivir”, siendo un insumo de primera necesidad sobre

el cual los individuos se desarrollan y se desenvuelven en su diario vivir. Esta idea, desarrollada ampliamente por LeCorbusier y el movimiento de Arquitectura Moderna, llevará el desarrollo de amplios proyectos integrados, promoviendo el uso racional de espacios para dar solución al acceso a la vivienda, bajo una planificación centralizada y uniforme de crecimiento urbano.

Desde ésta concepción racional se llega a definir a la vivienda como un “bien de primera necesidad” en la década de las 60’, con lo que el Estado se compromete a darle una solución próxima a su falta de acceso. Y luego, en los 70’ se puntualiza a la vivienda como un “Derecho que debe ser asegurado”, vale decir, el Estado le confiere un carácter urgente e inmediato, lo que si bien en la práctica no difiere mayormente de lo realizado con anterioridad, si permite el desarrollo de mayores exigencias de parte de los sectores organizados que demandaban soluciones inmediatas.

Luego esta concepción es matizada como “un derecho adquirido con esfuerzo y ahorro”, siendo el Estado un “facilitador”, idea que se perfecciona en el último período, definiéndose a la vivienda como un “conjunto de servicios y atributos a lograr, los que deben ser dinámicos según los requerimientos de sus moradores”, donde si bien el Estado facilita, la vivienda es resultado de las acciones de sus moradores.

Toda esta mutación de definiciones, que buscan ser el sustrato sobre el cual se define la vivienda, es sin lugar a dudas fruto de los procesos históricos y coyunturas locales e internacionales, por lo que independiente de que uno tienda a evaluar los resultados e impactos de los programas de Política de Vivienda de los últimos períodos (que son los más visibles, además), resulta estéril separarlos de su raíz histórica, por lo que considero inherente que evaluar a las políticas más próximas, se evalúen el resto de las políticas anteriores.

4. Problemáticas detectadas

En este punto se desarrollarán las principales problemáticas detectadas en la revisión histórica de las políticas de vivienda y que han generado impactos directos en la población objetivo, como también impactos a nivel general de la población, la que no es ajena a fenómenos como la segregación espacial, o el aumento del radio urbano. Las problemáticas identificadas se resumen en este punto en 3, el problema de la segregación denominado por la literatura como Guetos Urbanos, el Valor del Suelo y la Precariedad material, en oportunidades y capital social, presente en parte importante de los beneficiarios de los programas de vivienda.

Si bien se considera que el problema de los guetos puede ser tratado como una consecuencia de la desregulación y falta de planificación, el impacto y la profundidad de estos barrios, hoy en día, le confieren un estatus de prioridad, que merece ser tratado puntualmente, requiriendo de análisis más profundos, para poder generar planes de intervención que permitan superar de manera integral, las deficiencias características de éstos.

Con relación al precio del suelo, es relevante destacarlo como una problemática constante, con la que los distintos gobiernos han tenido que lidiar, y que ha sido tratada de diferentes maneras a lo largo de siglo XX. Lo característico de este recurso, es la diferencia que puede existir entre su valor real y el valor de mercado, jugando las expectativas un rol determinante en cuanto a su valor, lo que lo hace permeable a las variables externas, como por ejemplo, la configuración socioeconómica de un barrio, o su carácter de exclusividad. Vale decir, el precio del suelo, como elemento determinante para la construcción en la periferia, es resultado de éstas dinámicas, y los valores que hoy en día se identifican, una relación directa con la segregación urbana y su composición geográfica.

Finalmente las carencias materiales y sociales impactan particularmente a la población más pobre, lo que se profundiza con la interrelación de estas problemáticas, impulsando aun más la disparidad de oportunidades entre los estratos sociales.

4.1 Guetos

Según un estudio de la consultora Atisba de Guetos en Chile (2010), se definen cuatro criterios para poder catalogar un barrio como gueto:

- La Homogeneidad Social (siendo barrios caracterizados con ingresos familiares de \$100.000 a \$325.000).
- Concentración y Tamaño importante (con la gran mayoría de los hogares pobres en condición urbana).
- Cobertura de Servicios (oferta de comercio y servicios inferior al promedio de la ciudad en cuestión).
- Accesibilidad (barrios alejados de los centros urbanos, separados del entramado urbano por accidentes geográficos y discontinuidad urbana).

Bajo éstos criterio, el mejor ejemplo es sin duda la edificación del barrio “Bajos de Mena”, de gran exposición mediática en el último tiempo, y que comprende 25.466 viviendas en 49 villas, con un total de 122.278 habitantes, lo que representa más del 20% de la población de la comuna donde se establece, Puente Alto, que es a su vez, la comuna más poblada de Chile.

Dentro de las villas que componen esta población, se encuentran las conocidas villas El Volcán, que saltan a la fama por su lamentable condición material de impermeabilidad, tras las filtraciones que tuvieron en el invierno de 1997. Este barrio, actualmente intervenido por el Estado con el programa “Plan de Reconversión Urbana de Bajos de Mena”, presenta según el diagnóstico del MINVU “una ausencia de servicios públicos y privados, aislamiento y falta de conectividad, carencia de áreas verdes y equipamiento y mala calidad de las viviendas, hacinamiento y densidad” (2012, MINVU).

Si bien este barrio representa un caso emblemático en cuanto a la conjugación de Problemáticas Sociales y Problemáticas Urbanas, siendo catalogado como “el Ghetto más

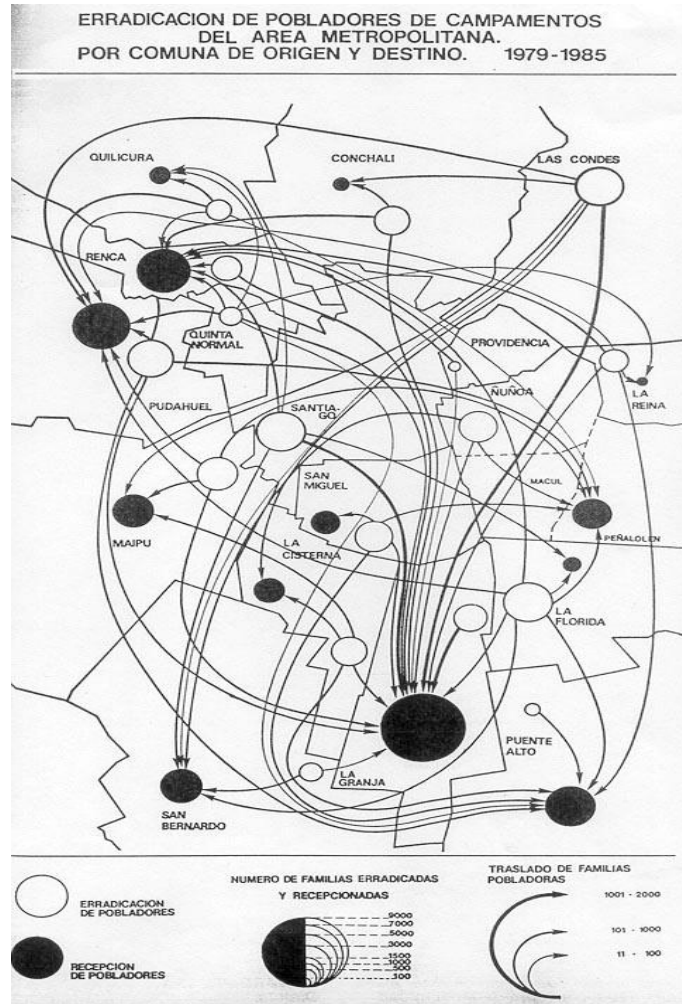
grande de Chile” (2010, Atisba), no es un caso aislado, reconociéndose este fenómeno presente en otras áreas del gran Santiago y de ciudades de Regiones.

Este mismo estudio establece que de un total de 913 zonas urbanas estudiadas, 64 clasifican como guetos, concentrando una población de 1.684.190 personas, habitando el 44% de ellas en la RM y el 56% en regiones. En el caso del área metropolitana de Santiago, se tiene que 743.223 personas viven en guetos, lo que representa más del 12% de la población urbana, siendo los más representativos, además de “Bajos de Mena”: “Lo Marcoleta-El Mañío” en Quilicura, con 60.229 habitantes, “Cerro Negro” (San Bernardo) con 57.189 habitantes y “Santo Tomás”, en La Pintana, con 37.470 personas. Esta comuna, además cuenta con otros 6 barrios con las mismas características, albergando un total de 161.490 personas habitando guetos, lo que representa, según la población comunal de la proyección del Censo 2012, casi un 80% de sus habitantes, lo que da cuenta de la magnitud del problema en comunas específicas, siendo el sector sur de Santiago característico de esta tipología.

El crecimiento de estos barrios, y el aumento demográfico de las comunas que los contienen, esta directamente relacionado con la expansión urbana generada desde fines de los 70’, y la migración de pobladores desde los distintos campamentos y tomas del núcleo urbano hacia la periferia, Lo que fue continuado por las políticas de vivienda ejecutadas en el período de transición, en democracia. En el ejemplo Bajos de Mena se tiene que la totalidad de las villas que componen este barrio, fueron construidas entre 1990 y el 2006, siendo la mayoría ejecutada entre 1990-1997. No obstante, la posibilidad de realizar estos grandes asentamientos en la periferia, es gracias a dos elementos fundamentales, el precio del suelo y la composición socioeconómica de los barrios. Lo interesante de estos elementos es su correlación e interdependencia, lo que se va generando de manera dinámica en el tiempo. Sin ahondar mucho sobre rol del precio del suelo, pues se revisará más adelante, un tema importante a revisar en otro estudio, es cómo la composición social de un barrio, determina su valor real, y en este sentido, cómo la concentración socio-económica de la periferia, fomenta a más proyectos en ella, gracias a su impacto en la disminución del precio del suelo.

Volviendo al programa de erradicaciones ejecutado entre 1979-1985, este esquema, realizado por el Arquitecto Alberto Gurovich (1990), muestra el proceso de trasvasije desde las comunas contenedoras hacia las comunas receptoras:

Mapa 1, Origen y destino de las erradicaciones



Fuente: Alberto Gurovich, “La Pintana, ciudad interminable”

Donde se puede ver como de comunas contenedoras de asentamientos precarios, como Las Condes, Ñuñoa y Santiago principalmente, se ven “vaciadas” de esos asentamientos, y sus moradores son trasladados a comunas de la periferia, como Peñalolén, Renca, Pudahuel, Puente Alto y principalmente La Pintana, explicando así, parte de la configuración socioeconómica que presentan estas comunas (Anexo Mapa A-1 muestra la configuración socio-económica de Santiago).

4.2 Valor del Suelo

Como ya se dejó en manifiesto en la revisión histórica de la política pública, el problema relativo al valor del suelo, como elemento encarecedor de los proyectos habitacionales ha estado presente a lo largo de siglo XX.

Se reconoce que la política de construcción de viviendas en la periferia urbana es un elemento que podría catalogarse como transversal a las distintas políticas. Empero las condiciones y la forma en que éstas se llevan a cabo difiere. A comienzos de siglo, conjuntos de vivienda como “El Huemul” o “San Eugenio” pertenecían a la periferia de la creciente ciudad, pero conteniendo dichas poblaciones servicios básicos (comercio, escuelas y servicios) a su vez que contaban con una red de transporte (tranvía) ya instalados, y con fuentes de trabajo cercanas, como maestranzas, industrias y servicios. Además respondían a un incipiente concepto de desarrollo urbano (como la Ciudad Lineal y la Ciudad Jardín), y sus estándares constructivos se basaban en la vivienda higiénica (en cuanto a la materialidad) y a las tipologías de vivienda del siglo XIX, siendo conjuntos de un piso, con alturas por sobre los 3 metros y fachadas de línea continua.

Posteriormente, cuando el Estado Liberal se ve superado en cuanto a las posibilidades de responder a las demandas ciudadanas, y fuertemente cuestionado tras las crisis económicas, el período desarrollista se apoya en las definiciones arquitectónicas y urbanísticas del Movimiento de Arquitectura Moderna. En este período el Estado establece la necesidad de empezar a controlar el precio del suelo, poniendo topes superiores en relación al cobro de canon de arriendo, y realizando las primeras planificaciones urbanas, que diferencian usos de suelo, y evitan la especulación.

En conjunto con lo anterior, los conceptos de racionalización de la vivienda, y de adaptación de ésta hacia la vida diaria de las personas, entregan una mayor variedad de tipologías de casas, iniciándose la construcción de viviendas en altura, perfeccionando las técnicas constructivas y la utilización de materiales más eficientes, y configurando una

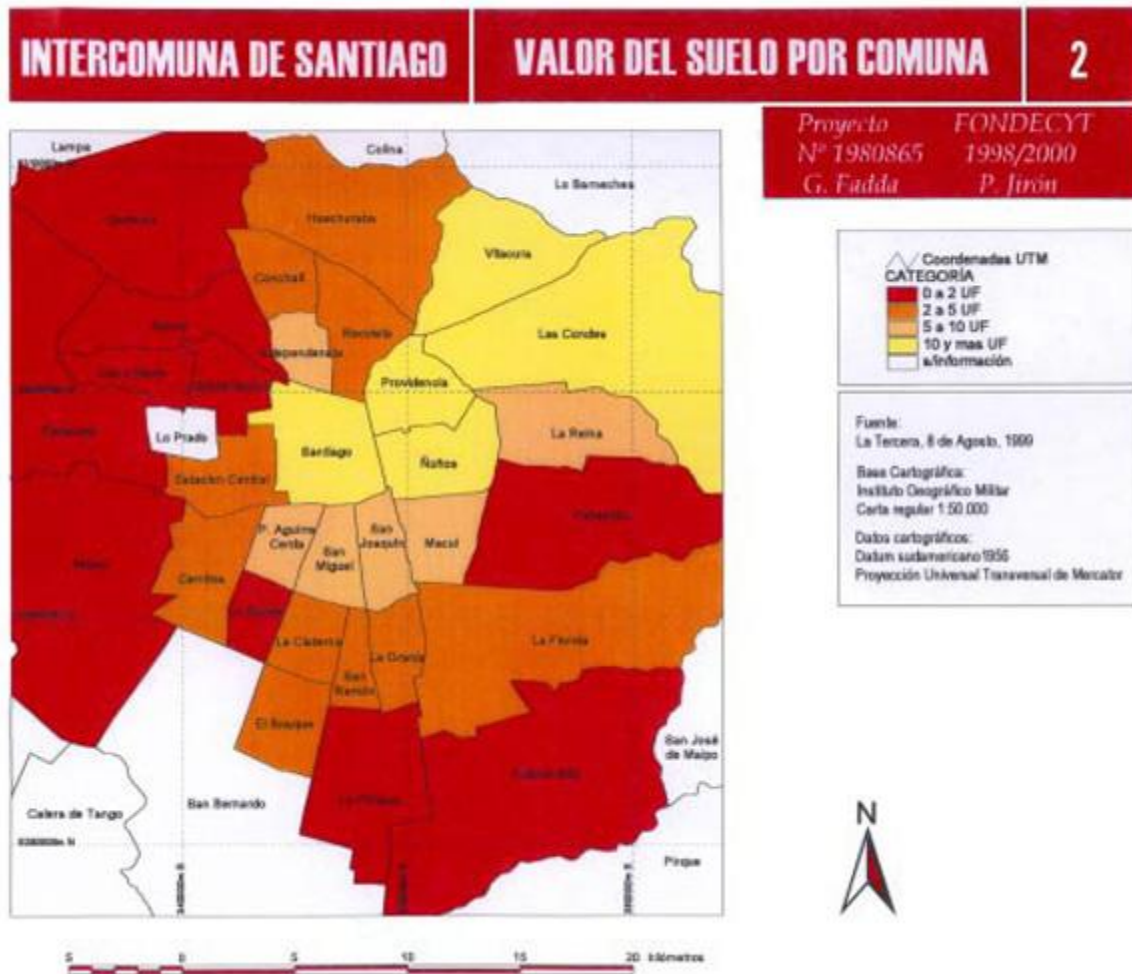
planificación urbana integral, que busque cubrir todos los ámbitos relacionados con la vivienda y el desenvolvimiento diario de los individuos. En función de la información no se registran mayores cambios durante el período desarrollista, profundizándose el control del precio del suelo en el Gobierno de la Unidad Popular, definiéndolo como prioritario, y poniéndolo a disposición del bien común.

Con la llegada del Golpe de Estado, si bien se modifican parte de estos patrones, la disposición del suelo y la regulación del precio no ven grandes modificaciones hasta finalizados los 70', con la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que liberaliza el control del uso y del precio del suelo, desregula el crecimiento urbano, y plantea el concepto de Ciudad Extensa, o sea de un crecimiento extensivo del radio urbano.

Si bien en un inicio se plantea que este aumento de suelo disponible para la construcción iba hacer caer el precio (y con ello disminuir los costos de construcción), ello no ocurrió, manteniéndose los precios del suelo, e incluso aumentando su valor por acciones especulativas (2005, Hidalgo). Esta desregulación más que permitir construir conjuntos más baratos, aumentó los límites urbanos, lo que entregaba la posibilidad de movilizar gente desde sitios con alta proyección de rentabilidad hacia la periferia, aumentando el valor de suelo de los terrenos “liberados” y, a su vez, disminuyendo el valor de suelo de las comunas receptoras de éstos conjuntos, lo que permitió a la larga, perspectivar esta política más allá del fin de la desregulación del suelo

Finalmente, los gobiernos de transición a través de la continuación de las políticas habitacionales, mantuvieron una política de uso de suelo carente de planificación y con una regulación subordinada a las rentabilidades generadas en el mercado, lo que permitiría explicar parte importante de la actual configuración urbana segregada.

Mapa 2, Valor del uso de suelo por Comuna.



Fuente: Revista INVI

4.3 Precariedad Material, en Oportunidades y Capital Social

Otro de las dificultades identificados en los Guetos, pero que representa una problemática aparte, es la materialidad de las soluciones habitacionales. Esta condición de materialidad queda en manifiesto con el bullado caso de las Casas COPEVA (Noticia descriptiva en Anexos, Noticia A-1), situación que posteriormente lo confirmarían diversos estudios, como el de la Cámara Chilena de la Construcción, que analiza viviendas con y sin subsidios, de similares características. Al comparar ambos tipos de vivienda, se da cuenta que no existen mayores diferencias en cuanto al tipo de materiales utilizados (albañilería, cemento, cerámica, zinc, etc.), no obstante las viviendas de mercado (sin subsidios) exhiben mayor proporción de materiales de mejor calidad, los que se correlacionan directamente con la depreciación de las viviendas (Cuadro comparativo, por uso de material, en Anexos, Cuadro A-3).

A esta problemática material, además de la insatisfacción que puede acarrear, viene de la mano con un sentimiento de aislamiento y distancia social, lo que no permite la generación del sentimiento de apropiación del espacio habitado, imposibilitando la gestación de capital social y fomentando diversos niveles de insatisfacción social, como el miedo, la desconfianza y el malestar. Rodríguez y Sungranyes (2005) explicitan las problemáticas que se generan y sus posibles causas. El hecho que los conjuntos habitacionales carezcan de elementos diferenciadores y sean construidos uno al lado del otro, configurando grandes villas homogéneas, más la escasa planificación vial urbana, necesaria para articular los conjuntos habitacionales, da cuenta de una falta de coherencia e interrelación entre los barrios y villas, adoleciendo una previsión en su crecimiento.

Por un lado esta nula planificación genera una distancia considerable de los centros urbanos (en el caso de Bajos de Mena, se cuantifican 20km desde el centro de Santiago, lo que aumenta si se considera el sector Nororiente, donde se concentran la mayoría de los puestos de trabajo), y una escasez de servicios básicos, como Salas Cuna, Consultorios, Colegios y liceos. Además esta distancia implica un aumento en los tiempos de viaje, lo que disminuye considerablemente los tiempos de ocio disponibles a

ser utilizados en entretenimiento y dispersión personal, como en tiempo para compartir con la familia e hijos. Si bien esto no se es cuantificado en el estudio, a priori impacta negativamente en la calidad de vida de las personas.

Con respecto a la escasez de servicios y el aislamiento del entramado urbano, es pertinente mencionar los impactos que la segregación residencial produce. En este sentido, la investigación de Larrañaga y Sanhueza (2007) sobre “Los efectos de la segregación residencial en las oportunidades de los pobres en Chile” es bastante ilustrativa. Definida la segregación como “la concentración de un grupo socioeconómico en determinada zona de la ciudad”, el estudio evalúa los efectos de ésta segregación en las oportunidades de los pobres en Chile, dimensionados en: La formación de Capital Humano y la inserción laboral en el mercado. Para esto se mide, con distintos enfoques de pobreza, los efectos de la segregación en 26 ciudades chilenas, con más de 100.000 habitantes.

Los resultados de las estimaciones muestran que la segregación impacta negativamente la posibilidad de asistencia a establecimientos de educación Pre-escolar de los niños provenientes de familias pobres, positivamente en las posibilidades de que los niños de familias pobres no concluyan la educación secundaria y deserten, positiva y significativamente la probabilidad de que los jóvenes de familias pobres se encuentren inactivos laboralmente y positivamente en la probabilidad de retraso escolar (o repitencia) de los niños de familias pobres, aunque el tamaño de este efecto es menor a los demás resultados. Estos resultados, ejemplifican de buena manera, el impacto de la segregación en las oportunidades de la población vulnerable o pobre, lo que genera una contradicción con los objetivos rectores planteados a comienzos del 90’, que era la superación de la pobreza.

Volviendo al Estudio de Rodríguez y Sungranyes, y en relación a los elementos físicos de las edificaciones de vivienda social, se le confiere a la inexistencia de elementos diferenciadores la imposibilidad de que las personas generen una relación afectiva y un sentido de apropiación de su entorno habitacional. Esto, tomando en cuenta

el carácter de política focalizada, enmarcada en la superación de la pobreza, se vuelve un problema mayor, dado que la inexistencia de ese sentimiento de pertenencia, incide directamente en sentimientos de aislamiento y distancia social, generando morador una barrera social que impacta diversos ámbitos de la vida en comunidad, generando un obstáculo insoslayable para la construcción de Capital Social.

Sin profundizar mayormente, el capital social es reconocido desde diferentes perspectivas como un atributo fundamental dentro de una comunidad, siendo “el conjunto de los recursos reales o potenciales vinculados a la posesión de una red social de interconocimiento e interreconocimiento, de agentes que no solamente poseen propiedades comunes, sino que lazos permanentes y útiles” (1980, Bourdieu), y definido por el Banco Mundial como “la calidad y cantidad de interacciones sociales que son por asociatividad vertical como horizontal” (2001, WB).

Estas redes de confianza se convierten en preciados atributos cuando una comunidad o grupo en cuestión intenta superar su situación de carencia a través de la organización, elemento que tomó importancia en las tomas de terreno y en la organización de los campamentos. En términos concretos la existencia de capital social aumenta la incidencia de un grupo en cuanto al diseño, impactando positivamente la ejecución y efectividad de las políticas (2002, MINVU), como también para atacar dificultades generadas en el barrio, desde planes de seguridad y de proyección y mejora de los espacios, hasta la canalización de demandas conjuntas y la integración de los sectores con mayor propensión a la exclusión, como los jóvenes, lo que podría ser una posible solución a la delincuencia o la droga.

Así los mismos autores destacan la poca operatividad e influencia de las organizaciones sociales (como las juntas de vecinos) y el escaso uso y aprovechamiento de los espacios públicos.

El Capital Social, según la metodología utilizada por el MINVU para un estudio de satisfacción residencial (2002), se puede medir en tres variables: Confianza en los

Vecinos (seguridad e integración), la Identificación Barrial (orgullo y conformidad) y la Asociatividad Vecinal (instancias de participación). La sumatoria de estas variables, según el puntaje establecido por el estudio a las respuestas de la encuesta, representa el índice de capital social existente. Los resultados del estudio van de la mano con lo afirmado anteriormente. Se destaca que la existencia de capital social está correlacionado con la percepción de calidad de vida de las poblaciones SERVIU, así como la localización, identificándose mayor capital social en las poblaciones establecidas en ciudades menores a 100.000 habitantes.

Con respecto al capital social asociado a la exposición de riesgos, se tiene un porcentaje de capital social alto 3 veces mayor en los hogares que no se sienten expuestos al riesgo, en relación a los que sienten alta exposición al riesgo, lo que estaría relacionado con el sentimiento de seguridad asociado. Así mismo, en los hogares con bajo capital social se registra una demanda mayor por servicios de seguridad, como retenes o comisarías (uno de cada dos personas), mientras que los que se clasifican con alto capital social prefieren áreas verdes y plazas por sobre servicios de seguridad (casi el doble).

Estos resultados llaman la atención principalmente en lo que a seguridad se refiere, dado que “el temor a ser víctima de algún delito en Chile, supera holgadamente los niveles de victimización y de impacto real de la delincuencia¹⁶, siendo un porcentaje alto la población que presenta temor en Chile.” (2007, Arias y Dammert). En este sentido la falta de mecanismos de creación de capital social, como la segregación, pueden tener una influencia importante en lo que a seguridad se refiere, tomando en cuenta que el tema de la seguridad y la delincuencia es relativamente nuevo y contemporáneo con la conformación socio-económica actual de la ciudad de Santiago.

¹⁶ Tanto la tasa de victimización como las denuncias permiten estimar las tasas reales de delincuencia, no siendo necesariamente valores reales

5. Conclusión

La evolución de las políticas de vivienda a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI motivan a hacer un análisis más acabado tanto de las problemáticas que hoy se pueden identificar, como de las existentes en los periodos anteriores y a integrar el desarrollo urbano como un elemento inseparable de esta evolución.

Al inicio de esta investigación, y motivado por ciertas problemáticas como la distribución física de la ciudad visible a diario y el creciente debate del déficit cualitativo de vivienda, centré mi análisis en las diferentes causas expuestas desde la prensa y la opinión pública, las que, expuesto los hechos, se pueden caracterizar como mitos de la política de vivienda chilena. La construcción de soluciones de vivienda en la periferia urbana es un elemento que ha estado presente desde el inicio de las políticas de vivienda, y su sola existencia no es capaz de explicar la segregación espacial, la que como bien se expuso, responde a políticas planificadas desde finales de la década del 70'. Sin embargo también se reconoce la existencia de guetos urbanos en barrios edificados en los 60' e inicio de los 70', que pueden responder a errores en la planificación, como a una discontinuidad en su intervención (siendo barrios constituidos por planes de autoconstrucción y Operación Sitio).

Por lo mismo es importante identificar y evaluar no sólo los elementos cuantitativos de las políticas, sino también los cualitativos, los que responden a las definiciones de la política y a las coyunturas históricas, determinantes en cuanto a si la política las integra o no.

En función de lo anterior es importantísimo para la superación de las problemáticas, el entender a la vivienda como un concepto integral, que no sólo reviste definiciones técnicas relativas a servicios y su materialidad, sino que integren los elementos de la vida diaria de las personas a su constitución, siendo la solución habitacional la síntesis de la discusión relativa a la atención de estos elementos.

Por último me quiere referir brevemente a las proyecciones generadas desde comienzo de década, en política habitacional. Desde el 2011 el MINVU define a la Nueva Política Habitacional, la que promoverá mayor eficiencia, competencia, mejor focalización y un aumento de la capacidad de elección en los distintos segmentos. Así mismo clasifica a las familias en tres grupos, según su ingreso (Tabla Resumen en Anexos, Cuadro A-4):

- Vulnerables, correspondientes al Primer Quintil
- Emergentes, correspondientes al Segundo Quintil
- Medios, correspondientes al Tercer Quintil

Lo que mejora la linealidad entre los distintos programas, se propone reatender a un sector desplazado por un tiempo (emergente) y le confiere mayor dinamismo a los distintos mercados de solución habitacional, separándolos según los requerimientos de cada segmento. A esta nueva política habitacional, se le agregan los planes de intervención, como el plan de Reconversión Urbana de Bajos de Mena.

En función del énfasis expuesto anteriormente, resulta necesario bogar por una mayor planificación e integración de los programas, algo que, por lo menos en la definición, la nueva política habitacional adolece, y que el programa de gobierno de la Nueva Mayoría (coalición gobernante en el próximo período 2014-2018) tampoco integra. Si bien en vivienda se realizan definiciones más que políticas concretas, el énfasis esta dado en el mejoramiento de barrios y de viviendas deterioradas (a través del Programa de Protección al Patrimonio Familiar, PPPF), además de revisar los programas de subsidios a la clase media y la creación de una línea de atención especial para campamentos y su superación definitiva.

Por lo mismo, el desafío no sólo esta en seguir profundizando los distintos elementos adyacentes al tema de la vivienda, sino que también propiciar una visión integral de su concepción y una propuesta verdaderamente integral y multidisciplinaria para su solución.

6. Anexos

Cuadro A-1, Crecimiento demográfico principales ciudades y variación población rural – urbana.

Años	Población Rural	Centros de 2ml a 20ml hab.	Ciudades de +20ml hab (excluida Santiago)	Población de Santiago	Población Total
1865	1.421.161	212.247	70.438	115.377	1.819.223
1875	1.536.193	291.674	97.737	150.367	2.075.971
1885	1.790.380	354.074	173.319	189.332	2.507.971
1895	1.774.093	436.582	228.547	256.403	2.695.625
1907	2.008.724	505.711	383.863	332.724	3.231.022
1920	2.132.452	554.717	536.770	507.296	3.730.235
1930	2.219.253	679.927	692.034	696.231	4.287.445
1940	2.474.593	723.585	873.286	952.075	5.023.539
1952	2.496.107	901.926	1.184.553	1.350.409	5.932.995
1960	2.650.326	953.232	1.863.776	1.907.378	7.374.712

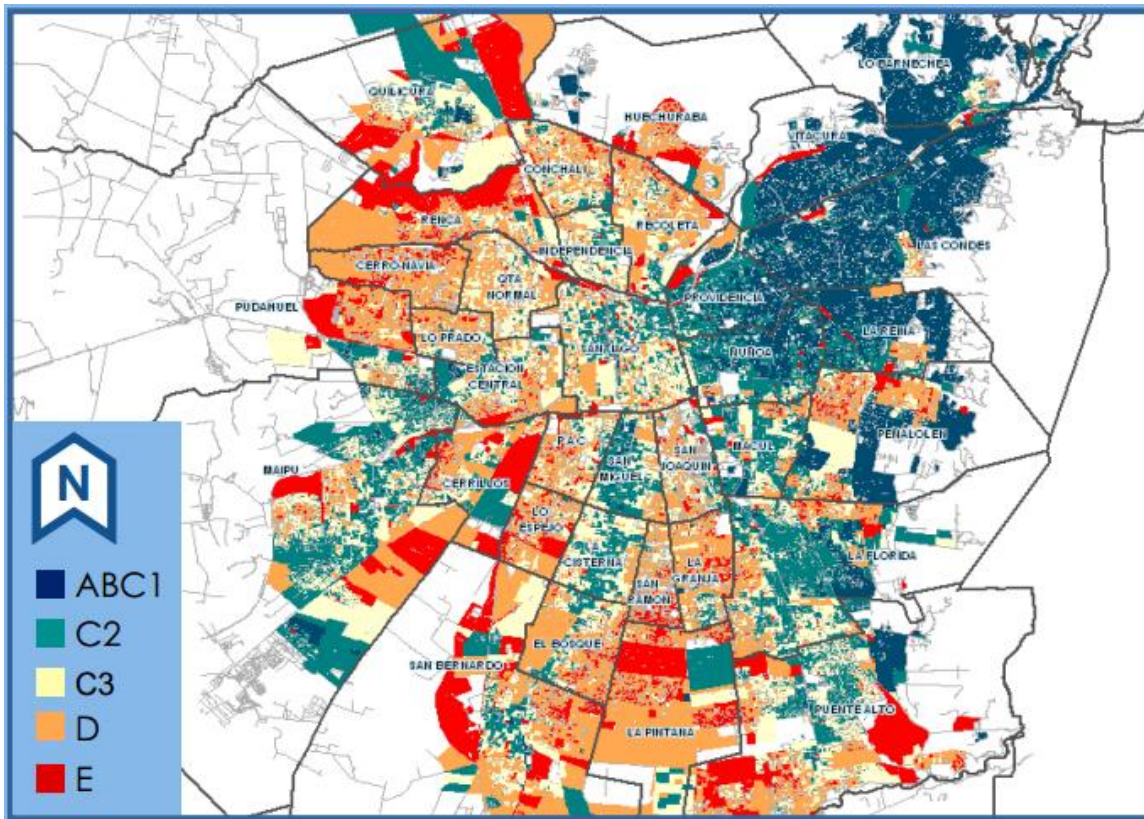
Fuente: Carlos Hurtado, Concentración Poblacional y Desarrollo Económico

Cuadro A-2, Impacto Distributivo de la Vivienda Económica (Autor José Miguel Simian)

Programa/quintil de ingreso	I	II	III	IV	V	
Vivienda Básica	33,1	20,4	23,2	15,5	7,7	100,0
Vivienda Progresiva	26,8	30,4	26,8	10,7	5,4	100,0
Subsidio Vivienda Básica	26,5	33,6	21,2	11,5	7,1	100,0
Subsidio Vivienda Progresiva	40,6	21,0	20,3	13,3	4,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2006.

Mapa A-1. Geo-referenciación de las manzanas, según el nivel socio-económico predominante en Stgo.



Fuente: Adimark

Noticia A-1, Revista INVI, 2006, versión digital

LA LLUVIA DE 1997

En tres días cayeron los milímetros de agua que habitualmente precipitan en un mes. El conjunto El Volcán 2, además, sufrió un viento de acción horizontal típico del Cajón del Maipo, conocido como Raco, que mojó las viviendas por todos sus costados, provocando un drama humano que impactó a la mayoría de los chilenos. Las soluciones parche, cubrir las casas con nylon, sólo aumentó el problema y lo dejó aún más al descubierto.

Se trataba de casas construidas de acuerdo al programa de Viviendas Básicas, tipología C, en copropiedad con 24 departamentos por bloque, de aproximadamente 40 metros cuadrados en tres pisos y que fueron levantadas, algunas por mandato de Serviu y otras por empresas privadas, con subsidio del Estado, entre 1994 y 1995.

La primera reacción, apenas el temporal terminó y los nylon se retiraron, fue implementar diversas medidas para reparar las viviendas dañadas, mejorar los edificios y especificaciones técnicas, con el fin de resolver las carencias que provocaron las fallas. Se trataron los muros exteriores, se puso techumbre sobre las escaleras, canales y bajadas de aguas lluvias. Se trabajó en el terreno y se crearon plazas, un colegio y un consultorio. Pero no fue suficiente. El problema era mayor, y requería entonces, cirugía verdadera. La cubierta, en la techumbre, era defectuosa y los traslados de los planchas eran cortos. El tratamiento de protección contra el agua de los muros era insuficiente y la losa del piso, en todas las viviendas, estaba deformada al centro. Problemas estructurales. Por ello, Copeva, la constructora que hoy se llama PY, deberá pagar una indemnización al Estado cuando termine el proceso de 1997 y que, de acuerdo a estimaciones, podría llegar a los 3 millones de dólares.

“Las construcciones estaban mal hechas y sus terminaciones eran peores, además, por ser viviendas básicas, los artefactos eran primarios: por ejemplo, en el baño, la ducha tenía un receptáculo de pizarreño, poco profundo y gris. El acumulador era un estanque de pizarreño, daba la impresión que se pasaba y además humedecía la pared. El lavamanos era una budinera, un lavamúltiple, que se abría una llave y salpicaba agua para todos lados. La red de cañería era plástica”, señala una fuente del Serviu. y agrega: “el reclamo de la gente tenía que ver con las fallas que mostraron los temporales, pero especialmente, por la insatisfacción por la mala calidad de las terminaciones y artefactos”.

Cuadro A-3, Materiales predominantes en muros, pisos y techos.

Material predominante en muros			Material predominante en pisos		
	C/ subs.	S/ subs.		C/ subs.	S/ subs.
Hormigón armado	10 %	16 %	Parquet, madera, piso flotante	10 %	16 %
Albañilería (cemento, piedra o ladrillo)	65 %	47 %	Cerámica, fléxit o similar	65 %	47 %
Tabique forrado	24 %	32 %	Alfombra o cubrepiso	24 %	32 %
Tabique sin forro	1 %	2 %	Baldosa de cemento	1 %	2 %
Adobe, barro, quincha	0 %	3 %	Radier	0 %	3 %
Material desecho	0 %	0 %	Enchapado de cemento	0 %	0 %
			Tierra		

Material predominante en techos		
	C/ subs.	S/ subs.
Teja o tejuela	7 %	15 %
Losa hormigón	6 %	10 %
Planchas metálicas	87 %	75 %
Fonolita o plancha fieltro	0 %	0 %
Paja, coirón, totora o caña	0 %	0 %
Materiales precarios o desecho	0 %	0 %
Sin cubierta	0 %	0 %

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción., en base a la CASEN 2009.

Cuadro A-4, Resumen Nueva Política Habitacional

Modalidad / Etapa	Segmento		
	Vulnerable: DS N° 49 (ex FSV I)	Emergente: DS N°01 Título I (ex FSV II)	Medios: DS N°01 Título II (ex DS 40)
Proyectos de construcción	Nuevos proyectos habitacionales		
Adquisición de viviendas construidas	Nuevos proyectos habitacionales		
Monto del subsidio	Subsidio base: entre 380 y 590 UF ¹ Valor tope de la vivienda: 800 UF Subsidios complementarios: incentivo al ahorro adicional, grupo familiar, discapacidad y densificación Ahorro mínimo: 10 UF FPS hasta 13.484 puntos	Subsidio decreciente: de 500 a 300 UF ² Permite adquirir viviendas entre 600 y 1.000 UF Se exige preaprobación de crédito hipotecario Ahorro mínimo: 30 UF FPS hasta 13.484 puntos	Subsidio decreciente: de 300 a 100 UF ² Permite adquirir viviendas entre 1.000 y 2.000 UF Se exige preaprobación de crédito hipotecario Ahorro mínimo: 50 UF FPS no es requisito
Operatoria	Postulación individual o colectiva Proyectos DEBEN ser calificados en Serviu (para conformar oferta disponible y solicitar anticipos) Familias eligen en proyectos calificados o viviendas usadas	Postulación individual o colectiva Proyectos PUEDEN ser calificados en Serviu (para conformar oferta disponible y solicitar anticipos) Familias eligen en proyectos calificados o viviendas nuevas o usadas	Postulación individual o colectiva Familias eligen en proyectos calificados o viviendas nuevas o usadas

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

7. Bibliografía

- ADIMARK, (2002) “Mapa Socioeconómico de Chile, Nivel Socioeconómico de los Hogares basados en el Censo 2002”. PPT. Santiago.
- Arias, P., Dammert, L., (2007). “En los márgenes de la Ley, Inseguridad y Violencia en el Cono Sur”. Alejandro Isla (Compilador). Paidós. Buenos Aires.
- Atisba, E&P, (2010) “Guetos en Chile”. Atisba Estudios y Proyectos Urbanos Ltda. Santiago.
- Cámara Chilena de la Construcción, (2013). “Política Habitacional en Chile: historia, resultados y desafíos”. Dcto. De trabajo N°72, Gerencia de Estudios.
- Caracciolo y Foti, (2003). “Economía Solidaria y Capital Social, contribuciones al Desarrollo Social”. Paidós. Buenos Aires, Argentina 2005.
- Fadda, G., Jiron, P. (2001) “Calidad de Vida y Género en Los Sectores Populares Urbanos, Estudio del Caso Santiago”. Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, INVI, Vol 16, N° 24.
- Giaconi J., Concha, M. (2005). “El sistema de Salud Chileno Reformado”. Universidad Mayor, Stgo.
- Gurovich, A. (1989) “Proyectos Urbanos Nacionales de Impacto Relevante”. Revista Oficial Colegio de Arquitectos de Chile. Pp 32-35.
- Hidalgo, R. (2005). “La vivienda Social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Stgo. Del s XX”. Centro de Investigaciones Barros Arana. Stgo.

- INVI, (2006). “Casas Copeva” (Noticia). Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Centro de Documentación INVI.
- Larrañaga, O., Sanhueza, C., (2007) “residencial Segregation Effects on Poor’s Opportunities in Chile”, Working Papers wp259, Universidad de Chile, Depto. De Economía.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2002). “Satisfacción residencial en la vivienda básica SERVIU: La perspectiva del Capital Social”. División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2012). “Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena 2012-2014”. Puente Alto, Gobierno de Chile.
- MINVU, (2000) “La Vivienda Social en el Periodo del Gobierno Militar, 1973-1990”. Capítulo 6, Política de Vivienda, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Moreno, C. (2009). “Mesa de Trabajo Déficit Habitacional”, Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Stgo.
- Piñera, S. (2013). “Mensaje Presidencial N°003-361”, Proyecto de Ley de Modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Santiago.
- Poduje, I(2007) “EL Globo y el Acordeón, Planificación Urbana en Stgo. 1960-2003”. PPT, Stgo.
- Rodríguez, A., Sungranyes, A., (2005). “Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social”. EURE, Stgo.

- Salazar, G. (2011). “En el Nombre del Poder Popular Constituyente (Chile siglo XXI)” LOM Ediciones, Stgo.
- Simian, JM, (2010). “Logros y Desafíos de la política habitacional en Chile”. CEP, N°117.