



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

DERECHO A LA VIVIENDA

Derecho a la Ciudad y Producción Social del Hábitat

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

DIEGO WLADIMIR VILLAS MONTECINOS

PROFESOR GUÍA:

FRANCISCO SOTO BARRIENTOS

Santiago de Chile

2018

Dedicatoria

¿Y si la Ciudad fuera nuestra?

Marielle Franco

A Laura de las Mercedes Cancino Cancino, una con el infinito mamita. A María Isabel Montecinos Cancino, la primera pobladora en lucha de mi vida. A Julio Segundo Villas Calquín, el compañero cantor. A Francisca Paz Cleveland González, mi universo.

A todas las pobladoras. A todos los pobladores. A todos los estudiantes. A todas las estudiantas. A todas las trabajadoras de casa particular, las trabajadoras del aseo. Los trabajadores de la construcción. A la Karlota. A la Bastet. A todas las migrantes. A todos los migrantes. Que hablan otras lenguas, pero que sienten en los mismos corazones. A todos los vecinos y vecinas de mi Conchalí querido. A mi familia que tiene venas que palpitan fuerte y recorren las raíces de cada arbusto que se mece con el viento. Finalmente: A las y los que queremos saber ¿Cómo sería la vida, si la Ciudad fuera nuestra?

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I: VIVIENDA Y DERECHO A LA VIVIENDA9

- Elementos para un concepto de Vivienda.....	9
- El “Problema de la Vivienda” y su relevancia histórica.....	18
- El Derecho a la Vivienda.....	23
a) Principios que fundamentan el Derecho a la Vivienda: <i>Energía del Vacío</i>	25
b) Relaciones del Derecho a la Vivienda con otros Derechos Fundamentales	28
c) Fundamento Normativo del Derecho a la Vivienda	33

CAPÍTULO II: EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....39

Instrumentos internacionales sobre Derecho a la Vivienda.....	39
- Normas imperativas de DIDH sobre el Derecho a la Vivienda	40
1) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	40
2) Convenio sobre el Estatuto de Refugiados (1951)	41
3) Convenio N°117, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política Social (1962)	41
4) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965).....	42
5) Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).....	42
6) Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	43
7) Convención sobre los Derechos del Niño (1989).....	44
8) Convenio N°169, de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989).....	44

9) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).....	45
- Otros instrumentos no necesariamente vinculantes (Declaraciones, Observaciones, Principios, etc.) del DIDH que reconocen y desarrollan el Derecho a la Vivienda	46
1) Declaración de los Derechos del Niño (1959).....	46
2) Observación General Número 4 sobre Derecho a una Vivienda Adecuada (1991) 46	
3) Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996).....	47
4) Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007)	48
Contenido Normativo del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional	49
- Obligaciones que genera el Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional	52

CAPÍTULO III: EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO COMPARADO

a) Reino de España	57
b) República de Sudáfrica.....	62
c) República Bolivariana de Venezuela.....	67
d) República del Ecuador.....	73

CAPÍTULO IV: MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA

1. El origen de las Políticas Sociales sobre Vivienda (1843-1924).....	81
- Elementos de Contexto	81
- Antecedentes de una política pública de alcance Nacional	84
- Ley General sobre Habitaciones para Obreros de 1906.....	84
2. La Vivienda Social en el período de Ensaye legislativo (1925-1939)	88
- Elementos de Contexto	88

-	Dictación de la “Ley de Vivienda” de 1925	90
-	Ley de Habitaciones Baratas de 1925.....	92
-	“Habitación Sana” en la Constitución Política de 1925.....	94
-	La Ley 4.931 que crea la Junta de Habitación Popular y el DFL N° 33 de 1931	97
-	Ley 5.950 que crea la Caja de Habitación Popular en 1936	99
3.	Institucionalidad del Estado Desarrollista (1939-1964).....	101
-	Elementos de Contexto	101
-	Nueva Ley de la Caja de Habitación Popular	103
-	La “Ley Pereira” de 1948 y fomento a la actividad indirecta.....	105
-	Ley 10.254 de 1952	107
-	Formación del Estado Moderno y el Plan Nacional de Vivienda.....	109
-	Promulgación del DFL N° 2 o Ley de Plan Habitacional.....	115
4.	Vivienda Social en el periodo de la Participación Popular (1964-1973)	118
-	Elementos de Contexto	118
a)	Eduardo Frei Montalva (1964-1970).....	120
-	Creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.....	120
-	Operación Sitio.....	122
b)	Salvador Allende Gossens (1970-1973)	124
-	La vivienda social como Derecho: La Unidad Popular	125
5.	Acceso a la Vivienda bajo políticas Neoliberales (1973-)	129
a)	Dictadura Cívico-Militar (1973-1990).....	129
-	Elementos de Contexto	129
-	Reestructuración Institucional.....	132
-	Nueva Política Urbana y Habitacional	134
-	Sistema de Subsidios a la Demanda.....	137

- Política Nacional de Desarrollo Urbano y Erradicaciones.....	140
b) Democracia de transición (1990-).....	142
- Elementos de Contexto	142
- Programa de Vivienda Progresiva.....	144
- Programa de Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario	146
- Programa de Viviendas Básicas Modalidad SERVIU	147
- Programa Privado de Vivienda Básica de Libre Elección	149
- Programa Chile-Barrio y la prevención de Tomas de Terreno	149
- Programa de Subsidio Rural.....	153
- Programa de Pavimentos Participativos.....	154
- Programa de Equipamiento Comunitario y de Urgencias Urbanas.....	155
- Programa de Equipamiento Complementario a la Vivienda.....	156
- Programa de Mejoramiento Comunitario.....	157
- Normas sobre la Calidad de la Construcción 1996-1997.....	158
- Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social (2006)	160
- Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda	162
- Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)	166
- Estado actual del Problema de la Vivienda en Chile	170

CAPÍTULO V: DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO A LA VIVIENDA.177

Vivienda y Ciudad, desde la Historia, la Teoría y la Práctica	177
- El Problema de la Vivienda como dificultad histórica de acceso al suelo.....	177
- El Problema de la Vivienda: Dimensión privada, pública y cultural	179
- El Problema de la Vivienda para el Movimiento de Pobladoras y Pobladores.....	181

El Derecho a la Ciudad.....	183
- Pero ¿Qué es la Ciudad?	184
- Surgimiento y recepción del Concepto de Derecho a la Ciudad.....	190
- El Derecho a la Ciudad y la gestión de Bienes Comunes	198
Conclusión: Elementos para consagrar el Derecho a la Vivienda en la Constitución Chilena	206
- Derecho a la Vivienda, como Derecho a la Ciudad o como recurso al mercado..	208
- Modelo de Reconocimiento Institucional	211
BIBLIOGRAFÍA	217

Tabla de Imágenes y Cuadros

Imagen 1.....	143
Cuadro 1.....	19
Cuadro 2.....	138
Cuadro 3.....	157
Cuadro 4.....	166

Resumen

La Ciudad es el espacio en que se operativizan las relaciones materiales de producción, caracterizándose por aludir de manera particular a las formas de vinculación de los grupos sociales al aparato productivo (Las capas dominantes poseen facultades decisorias, de captura y de conquista urbana superiores a las de los sectores subalternos que son continuamente segregados física y simbólicamente de los núcleos urbanos). La Ciudad se caracteriza además, por ser un espacio de acumulación y de inversión prioritaria de Capitales, propiciado por la unidad de agencia que se identifica entre el Estado, el Capital Financiero y el Capital Inmobiliario.

Los fenómenos descritos, se vehiculizan mediante la explotación del valor producido socialmente del Bien Común “Ciudad”, “Barrio”, etc. Aquello tiene como consecuencia ineluctable la desposesión de amplias franjas sociales en relación a un Derecho Fundamental, que resulta ser el tema central de la presente investigación: La Vivienda.

El presente estudio pretende evaluar críticamente ¿En qué consiste el vocablo Vivienda y Ciudad?, y ¿Cuál es el contenido normativo del Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad? Para dilucidar aquello, recurriremos al estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Comparado, de la historia del Derecho Nacional y de las perspectivas de diversas disciplinas que abordan el proceso de la construcción de Ciudad y Vivienda, desde sus particulares campos de significación.

Finalmente, el objetivo central del estudio es la evaluación de la modalidad específica de incorporación, del Derecho a la Vivienda en el Ordenamiento Jurídico Chileno. Al respecto el autor afirma la necesidad de consagrar Constitucionalmente el Derecho en comento, incorporando al Derecho a la Ciudad para la generación de un modelo no mercantil de provisión de Vivienda Social, lo que posee consecuencias relevantes para la Legislación, las Políticas Públicas y el Modelo de Justiciabilidad de los Derechos Sociales.

Tabla de Abreviaturas

C98	: Constitución de 1998 del Ecuador
CASEN	: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CE	: Constitución del Estado Español
CNDU	: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
CORABITH	: Corporación de Servicios Habitacionales
CORDESAN	: Corporación de Desarrollo de Santiago
CORMU	: Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI	: Corporación de la Vivienda
COU	: Corporación de Obras Urbanas
CPR	: Constitución Política de la República de Chile
DDHH	: Derechos Humanos
DESC	: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
D.F.L.	: Decreto con Fuerza de Ley
DIDH	: Derecho Internacional de los Derechos Humanos
D.L.	: Decreto Ley
D.S.	: Decreto Supremo
DUDHE	: Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes.
EGIS	: Entidad de Gestión Inmobiliaria Social
FPS	: Ficha de Protección Social
FSEV	: Fondo Solidario de Elección de Vivienda
IGC	: Impuesto Global Complementario
LAC	: Línea de Atención a Campamentos

LIR	: Ley de Impuesto a la Renta
MIDEPLAN	: Ministerio de Planificación
MINVU	: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
ODEPLAN	: Oficina de Planificación Nacional
OG	: Observación General
ONU	: Organización de Naciones Unidas
PAP	: Programa Plan de Ahorro Popular
PIDESC	: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PVP	: Programa de Vivienda Progresiva
SEREMI	: Secretaría Regional Ministerial
SERVIU	: Servicio de Vivienda y Urbanismo
SINAP	: Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
U.F.	: Unidad de Fomento

INTRODUCCIÓN

La Ciudad como espacio de cristalización de la desigual repartición del producto social, evidencia las formas de urbanización del capital como elemento activo de superación de las crisis económicas, mediante la “*absorción del producto excedente que los capitalistas producen continuamente en su búsqueda de plusvalor*”¹, lo que redundará en una creciente explotación por desposesión de amplios sectores de la población mundial mediante el acceso a un Derecho Fundamental como la Vivienda (Tanto en su adquisición en propiedad, como en su arrendamiento como bien inmueble, en fin, en tanto mercancía que se transa en el mercado de bienes y servicios), y en una creciente segregación socio-espacial, que se revela como una flagrante conculcación de una serie de Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, tal como estudiaremos en profundidad a continuación.

Lo anterior posee varias dimensiones explicativas, sin perjuicio de lo cual, en la presente investigación, estudiaremos la existencia en la historia reciente de nuestro país de la situación antes referida, fundamentalmente a causa del silencio que el Constituyente de 1980 guardó respecto del presente Derecho y de su relación con la planificación urbana, lo que posee una serie de consecuencias, pero se materializa de manera más relevante en la forma en que el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial han abordado la provisión de vivienda de los sectores empobrecidos.

Ante el escenario brevemente descrito en párrafos anteriores, que constituyen materia nuclear de la presente investigación, surgen de manera subsecuente, una serie de interrogantes, que buscaremos responder en este texto. Algunos de los más relevantes cuestionamientos son, a saber: ¿Qué es el Derecho a la Vivienda?, y ¿Cuál es su relevancia en el contexto nacional?, ¿Cuál es su relación con el Derecho a la Ciudad?, ¿Cómo han sido regulados estos Derechos en el Derechos Internacional y en el Derecho Comparado?, ¿Cuál es la forma adecuada de solucionar el problema de la Vivienda?, ¿Mediante el concurso del mercado y del Estado, o mediante la superposición creativa del Derecho a la Ciudad? Y finalmente, ¿Cuál es la forma

¹ David Harvey, *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Trad. Juanmari Madariaga. (Madrid: Ediciones Akal, 2013), 24.

de asegurar en un marco institucional común el Derecho a la Vivienda y la Ciudad, en el contexto de nuestro país?

Finalmente, y para entrar en la profundidad de la materia que nos convoca, la hipótesis fundamental de la presente investigación se refiere a que la consagración del Derecho a la Vivienda en la Constitución Política de la República en nuestro país, redundaría en un escenario sustantivamente más favorable para pobladores y pobladoras sin vivienda, con vivienda precaria o sin seguridad en la tenencia de la misma, facilitando la existencia de una legislación que asegure el acceso a la vivienda a toda la población, en condiciones adecuadas y de integración territorial, así como permitiría garantizar, el disfrute de los demás derechos que forman parte del catálogo de Derechos Fundamentales asegurados en la actual (o en una próxima) Carta fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, en tanto “*la vivienda se presenta como un requisito instrumental para la realización de otros derechos*”². Permitiría, además, la implementación de Políticas Públicas con un enfoque de Derechos Fundamentales, y no simplemente bajo el rótulo de “beneficencia” pública, y abriría la puerta para el debate respecto del carácter de la Justiciabilidad³ a la que podría someterse el Derecho a la Vivienda, y los demás Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En ese sentido, consideramos la protección del acceso a la Vivienda, como un elemento central de un nuevo Estado que pone en el centro de su labor la preocupación por las condiciones materiales de existencia de sus habitantes, en tanto que la ausencia de una vivienda adecuada integrada al territorio y la Ciudad, produce una sociedad política en que prima la exclusión, la discriminación y formas de vida en extremo precarias, que impiden el ejercicio de Derechos Políticos y Sociales considerados fundantes para la convivencia pacífica de la comunidad organizada, “*en otras palabras, la violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna*”⁴.

² Fernanda Irene Nash Morales y Gonzalo Paredes Saieg. “Análisis críticos de las políticas de vivienda en Chile, Fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda”. (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales, Profesor Guía Álvaro Tejos, Universidad de Chile, 2011), 153.

³ Sin perjuicio de que lo abordaremos en el Capítulo V, a modo ilustrativo, podemos señalar que nos referimos a la discusión sobre el carácter de la revisión judicial de actos de la administración y del legislador, respecto de Derechos Sociales Fundamentales: Formas Fuertes de revisión, o atenuadas o deferentes.

⁴ Nicolás Espejo Yaksic, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, en *Revista CIS*, No. 13 (2010): 53.

Vacío Constituyente

Emprender el esfuerzo dogmático de estudiar y fundar en Chile el Derecho a la Vivienda, requiere previamente despejar dos incógnitas que resultan difíciles de concebir a buenas y a primeras. La primera dice relación con la constatación del vacío constituyente de este esfuerzo doctrinario, siendo la segunda una precisión político-conceptual relevante para el presente estudio.

En primer lugar, intentaremos dar sustancia a este ruido que es el *vacío constituyente*. La problemática en torno a la cuestión de los Derechos Sociales en la Constitución de 1980 en Chile no es nueva, ni bizantina. Existe una constatación extendida en torno al silencio-distancia que tomaría la Carta Magna respecto, fundamentalmente, de los Derechos denominados de Segunda Generación, o de Igualdad. Además, en particular la situación del Derecho a la Vivienda en nuestro país se constituye desde el absoluto vacío, puesto que de la omisión constitucional (La palabra vivienda no posee ningún registro en nuestra actual Constitución) se deriva un silencio cómplice del Legislador y de la Administración del Estado, que se ha dedicado básicamente al desarrollo inorgánico de la Planificación Territorial (Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcciones), así como a la implementación residual de políticas de fomento a la vivienda social (por medio de la práctica de la dictación de sucesivos Decretos Supremos), así como a la más o menos insuficiente regulación del mercado inmobiliario y la especulación sobre la renta de la tierra.

Además, la cuestión de una de las grandes problemáticas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a su posición desmejorada respecto del Derecho a la Propiedad (tensión que abordaremos en el Capítulo I *infra*) en la Constitución de la Dictadura, que “*resalta un concepto unitario y absoluto de la propiedad, limitando de sobremanera cualquier intento del legislador por regular su uso, o por abogar en orden a proteger o levantar la función social del dominio*”⁵, no es una discusión que podamos dejar de lado, puesto que el esfuerzo doctrinario presente y el trabajo de la intelectualidad que intenta dar luces sobre las

⁵ Francisca Alarcón *et al.* “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”. En *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016*, editado por Tomás Vial (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2016), 110.

transformaciones que nuestro país necesita, no está sino orientado a robustecer el debate público en torno al ciclo político que se abre con la profunda crisis de representatividad, desigualdad e injusticia social-urbana y desaceleración económica, en torno justamente al vacío constituyente. Utilizo el vocablo *constituyente* en esta parte, en dos acepciones complementarias: por un lado como el vacío que funda la posibilidad de discutir y construir un Derecho a la Vivienda, en los términos que referiré más adelante, y por otro lado, como el silencio forzado que la Constitución guarda respecto de gran parte de los consensos sociales que fundarían la posibilidad de mediación de la conflictividad social fundamental, y que serían además, parte elemental de la construcción de una Democracia Participativa como elemento de un Estado de nuevo tipo. De ahí que no sea un tema secundario, puesto que la refundación de nuestra comunidad política que buscamos emprender, en el marco del innegable proceso constituyente que vivimos como sociedad, puede y debe basarse en la garantía del Derecho a la Vivienda para todas y todos.

En segundo lugar, cabe explicar brevemente el título y la bajada de la presente investigación, puesto que escapan a un mero capricho estilístico del autor. La posición político-conceptual que tomamos desde un comienzo en la construcción de esta disciplina es precisamente, la ampliación del entendimiento tradicional del Derecho a la Vivienda, incorporando más propiamente al debate el concepto de Derecho a la Ciudad y Construcción Social del Hábitat. De lo que se trata es de rechazar la distinción rígida de un Derecho a la Vivienda desligado de los procesos de ordenamiento y planificación territorial, así como de los avances o retrocesos en la urbanización propiamente tal, así como en el acceso y cobertura de los servicios básicos. En condiciones normativas radicalmente distintas a las nuestras, la Constitución Española de 1978, pero con un sentido común compartido, el profesor Martín Bassols hace emerger la obligación de medios en torno al derecho en comento, de la consagración Constitucional y Legal del Derecho a la Vivienda, en torno a una noción sustantiva sobre la problemática urbana, desde donde *“se deriva que el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca, finalmente, en la problemática del urbanismo y la ordenación del territorio, únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido*

derecho”⁶. En ese sentido por tanto, y a pesar de las diferencias radicales en el ordenamiento jurídico y en la normativa relativa al tema de esta investigación, consideramos que el estudio del Derecho a la Vivienda y su debate asociado, no puede tomar una postura que reduzca la discusión a la problemática del mero soporte habitacional físico, puesto que en último término el Derecho a la Vivienda no es sino un Derecho a la Ciudad, además de un cuestionamiento profundo a las instituciones hasta ahora consideradas como fundantes de la democracia, y una postura política clara en torno a la cuestión de la Vida Digna y el Buen Vivir, es decir, el Derecho en cuestión sólo se hace verdad cuando lo entendemos en su operatividad fundante y en sus relaciones socio-espaciales constituyentes. Intentaremos justificar aquellas afirmaciones en los próximos capítulos.

Objetivos del Estudio y el Plan de la Investigación

Respecto del Objetivo General del estudio en curso, podemos señalar la construcción de un concepto omnicomprensivo del Derecho a la Vivienda, imbuido de su incorporación o recepción en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de su regulación en el Derecho Comparado, en la tradición Continental fundamentalmente. Ante los resultados del análisis de los elementos ya mencionados, evaluaremos con base en aquel horizonte normativo, la legislación con la que históricamente se ha dotado nuestro país para afrontar el denominado “problema de la vivienda”, así como la normativa reglamentaria que el Estado Chileno ha implementado, como medida para viabilizar sus propias políticas públicas al respecto. Finalmente, el objetivo concreto de la presente investigación, es generar una propuesta de reconocimiento del Derecho a la Vivienda en el Ordenamiento Jurídico Nacional, que dialogue con la noción de Derecho a la Ciudad, como elementos que contribuyan a la construcción de un nuevo Estado, que emerja del actual proceso constituyente y de la movilización social de los diversos actores políticos.

Relacionando las interrogantes que planteamos al principio de esta introducción, con la Hipótesis de trabajo, y el Objetivo General, podemos obtener una serie de Objetivos Específicos, que en ningún caso abarcan la totalidad de los temas que abordaremos, pero

⁶ Martín Basolls Coma, “Consideración sobre el Derecho a la Vivienda en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 85, (1983): 21.

podrían resultar útiles a efectos de la identificación de líneas investigativas presentes en el trabajo. Estos Objetivos Específicos serían, por tanto:

- Presentar un concepto propio del Derecho a la Vivienda. Estudiar la relación del mismo con otros derechos. Evaluar su relevancia social como temática de estudio, sus fundamentos como Derecho, y su condición de Derecho Social.
- Analizar la recepción del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Evaluar los instrumentos internacionales de carácter imperativo o no, que versen sobre la materia.
- Estudiar la recepción del Derecho a la Vivienda en el Derecho Comparado. Fundamentalmente el caso de España y Sudáfrica, y en el caso de Latinoamérica, regímenes jurídicos que hayan vivido modificaciones más o menos profundas, producto de procesos de movilización social, como lo es Ecuador y Venezuela.
- Analizar históricamente la regulación con que nuestro país se ha dotado, respecto del llamado “problema de la vivienda”. Estudiaremos tanto la legislación correspondiente, como las estrategias administrativas de gestión del acceso a la Vivienda, así como también la modalidad y efectividad de la incorporación del Derecho a la Vivienda en el ordenamiento jurídico nacional, a través de la actual Carta Magna. Acto seguido, intentaremos realizar una evaluación crítica de la situación actual de provisión de Vivienda por parte del Estado Chileno.
- Estudiar la solución del problema de la vivienda a través del mercado, como mecanismo de inversión del excedente de capital y elemento activo de solución/generación de las crisis del sistema económico. Evaluar los riesgos asociados, y las causas teóricas y empíricas por las cuales aquella solución desconoce a la Vivienda como un Derecho Fundamental.
- Evaluar la superposición que se produce entre el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad en la producción social del hábitat, y cómo aquella forma de gestión de los Bienes Comunes, asegura a la vivienda como un Derecho Fundamental, al mismo

tiempo que palea las causas que originan el problema de la segregación urbana y de la falta de vivienda de sectores empobrecidos.

- Generar una propuesta de reconocimiento del Derecho a la Vivienda, que dialogue con la superposición del Derecho a la Ciudad, en el marco del actual proceso Constituyente que vive nuestro país, y que permita darle una solución democrática al problema de la Vivienda, con un enfoque de Derechos Fundamentales.

CAPÍTULO I: VIVIENDA Y DERECHO A LA VIVIENDA

Un análisis exhaustivo de la literatura especializada sobre el Derecho a la Vivienda, al menos en la manualística nacional y desde el ámbito del Derecho, nos permite dilucidar grandes elementos para las discusiones a las que nos abocaremos en los próximos capítulos, a la vez que nos posibilita identificar una nueva ausencia que en nuestro propio enfoque, resulta fundamental: El concepto mismo de Vivienda y su relación con la formación cultural de las sociedades contemporáneas.

En torno a lo anterior, en este primer capítulo, intentaremos construir un marco conceptual multidimensional e integral, que nos permita entender ¿Qué es la Vivienda?, ¿Cuál es el denominado problema o penuria de la Vivienda?, ¿Cuál es la relevancia social de la temática en comento?, y ¿Por qué es sustantivo el Derecho a la Vivienda en el marco del problema de la vivienda?

Despejado lo anterior, utilizaremos un concepto básico del Derecho a la Vivienda, que nos permitirá mantener un mínimo horizonte normativo, para el contraste o estudio que emprenderemos en los siguientes capítulos. Con posterioridad, en el Capítulo V *infra* presentaremos un particular concepto de Derecho a la Vivienda como conclusión de la presente investigación. Lo construiremos tanto en virtud de ciertos principios (Constitucionales o no reconocidos de manera explícita) que consideramos fundamentales en la construcción de una comunidad política, como en base a la delimitación que el Derecho a la vivienda establece respecto de un catálogo mínimo de Derechos que consideramos deben ser reconocidos en una próxima Carta Magna de la República de Chile. En ese sentido, aquellos Derechos a los que haremos referencia son también, entes delimitadores conceptuales y prácticos de la extensión del Derecho a la Vivienda.

- Elementos para un concepto de Vivienda

Como referíamos *supra*, los estudios sobre el Derecho a la Vivienda a los que hemos tenido acceso, independiente de su relevancia y acuciosidad investigativa, tienden a manejar

un concepto preconcebido de la Vivienda. Sin pretender abarcar exhaustivamente el abanico de posibles causas de aquel fenómeno, podemos identificar al menos dos variantes:

- a) La consideración de que la delimitación teórico-conceptual del vocablo Vivienda, es una cuestión sin mayor relevancia o baladí en el estudio del Derecho a la Vivienda, por lo que su estudio se puede realizar de manera adecuada sin el recurso conceptual descrito.
- b) Subsecuentemente con lo anterior, una segunda variante se refiere a la utilización más o menos reflexiva de la modalidad adjetivada en términos calificativos del vocablo Vivienda, heredada de la recepción del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el Derecho Comparado, o de ciertos principios reconocidos en nuestra constitución: Ya sea Vivienda Adecuada, Vivienda Digna o Vivienda Asequible⁷.

A pesar de la coincidencia inicial respecto de las variantes mencionadas, que en el lector puede avivar el ímpetu por avanzar sin contratiempos en el estudio de la “cosa misma” (El Derecho a la Vivienda), creemos que la delimitación teórico-conceptual del vocablo Vivienda, es elemental para un estudio integral del Derecho aparejado.

Para comenzar, podemos señalar que la **Real Academia de la lengua Española**, define Vivienda de la siguiente manera:

“Del lat. vulg. vivenda 'cosas con que o en que se ha de vivir', y este del lat. vivendus 'que ha de vivirse', gerundivo de vivĕre 'vivir'.

1. f. Lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas.

2. f. desus. Género de vida o modo de vivir”⁸.

La definición del diccionario de la Real Academia Española, nos refiere al origen etimológico del vocablo. Y si entendemos Etimología, en virtud de la primera acepción

⁷ Por ejemplo: Nicolas Espejo en “El Derecho a una vivienda adecuada”. Nasch y Paredes en “Análisis Crítico de las Políticas de vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del Derecho a la Vivienda”. Y Francisca Alarcón *et al* en “Derecho a una Vivienda Adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”.

⁸ “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia Española, consultado el 31 de diciembre de 2017, en <http://dle.rae.es/?id=byF4Mc7>.

disponible en el mismo diccionario en el que estamos trabajando, como “*Origen de las palabras, razón de su existencia, de su significación y de su forma*”⁹, debemos remitirnos brevemente al origen y la razón histórica de la existencia del Vocablo, para entenderlo en su correcto sentido y alcance.

El origen etimológico del Vocablo en estudio, se refiere al Latín vulgar, por lo que analizaremos brevemente las formas en que los Romanos nombraban a la Vivienda o, en este caso a la Casa, en ese sentido, “*desde el ámbito de la lingüística, Walter (1994) destaca que para decir ‘casa’ los romanos contaban, a lo menos, con cuatro palabras: Domus: ‘casa’, con todos sus enseres y moradores; Aedes: ‘edificio’, designando únicamente la edificación; Villa: ‘finca’, propiedad agrícola; y Casa: cabaña o choza*”¹⁰.

De lo anterior, podemos identificar una notable preferencia contemporánea, por la utilización indistinta del vocablo “Casa” y “Vivienda”, en circunstancia, de ser usadas en la acepción latina de “*cabaña o choza*”, en tanto representación del elemento de lo material, obliterando los elementos contextuales anexos, ya sean los moradores que convierten la mera casa en “morada” y los bienes muebles que guarnecen la vida cotidiana de la misma, es decir, el ajuar del hogar¹¹. Lo que intentamos dejar establecido, es que a pesar de la identificación conceptual de “Casa” y “Vivienda” en el lenguaje natural¹², la presente investigación considera relevante plantear una distinción fundamental entre ambos, que emerge de los elementos que construyen o abarcan la definición de uno y de otro.

Llegada esta parte, nos parece relevante rescatar el análisis del profesor Salas, quien identifica una suerte de degradación del idioma castellano, que da cuenta en el plano de la lengua, del deterioro simbólico y material de los espacios de los cuales la propia humanidad se dota para habitar, así, se distingue que el concepto de “*hogar, con toda su carga de valores,*

⁹ “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia Española, consultado el 31 de Diciembre de 2017, en <http://dle.rae.es/?id=byF4Mc7>

¹⁰ Ana Rugiero Pérez, “Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar”, *Revista INVI*, N° 40 (2000): 70, Consultado en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/article/view/263/782> el 31 de Diciembre de 2017.

¹¹ En las palabras en que aquel fenómeno es reconocido por el Código Civil Chileno, en su artículo 574.

¹² En el decir de la Filosofía Analítica.

sucumbió ante casa, de claras connotaciones formales. Vivienda, como espacio donde se vive fisiológicamente, se encuentra en retroceso ante cobijo, que a duras penas se limita a proteger de los agentes-de todo tipo- externos. Hoy, asentamientos humanos es la expresión que trata de reflejar la acción de ocupar un terreno, prácticamente con función de aparcamientos humanos”¹³.

Así las cosas, consideramos de importancia abordar brevemente la sistematización de Ana Rugiero, en torno a la bibliografía que se refiere a la definición del concepto “Vivienda”. Es posible entonces, distinguir al menos 6 enfoques terminológicos a los que es asimilado el concepto de Vivienda. Sean éstos, de manera sintética, los siguientes:

- a) **Vivienda como Valor Social:** Lo fenómenos que, fundamentalmente en el Siglo XX, habrían propiciado (como veremos *infra*) el denominado “Problema de la Vivienda”, permitieron al mismo tiempo el surgimiento, en ciertos sectores de la burguesía, de una suerte de conciencia moral de carácter social, relativa a la preocupación por la vivienda de los sectores populares. En ese sentido, entender la vivienda, desde su propia problemática que, “*depende tanto de las condiciones de vida de la población como de la pauta cultura vigente*’, en una determinada sociedad y época (Merton, 1963), ha llegado a constituirse como ‘valor social’. Desde los años ‘50, y en forma cada vez más imperativa, ‘*tener acceso a una vivienda aceptable tiende a ser tan valedero como el derecho a no pasar hambre, a preservar la salud y a educarse*’¹⁴.

Entonces, comprender la vivienda como un valor social, y las condiciones que impiden su acceso, como condiciones determinadas por la sociedad y la época concreta, nos lleva a comprender su obtención como un derecho, que, tal como lo señala Merton: “*supone un imperativo moral: si la vivienda decente está más allá de las posibilidades individuales de mucha gente, la sociedad tiene (...) el deber de arbitrar los medios que la pongan a su alcance*”¹⁵.

¹³ Rugiero, “Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar”, 70.

¹⁴ *Ibíd.*, 71.

¹⁵ *Ibíd.*

b) Vivienda como Objeto: Merton en 1963 plantea una definición de la vivienda, que incorpora elementos del entendimiento objetual, al plantearla como “*una estructura física que satisface necesidades biológicas y necesidades sociales del grupo familiar*”¹⁶.

Lo anterior, remarca elementos que desde la constitución material de la vivienda, la ponen como una suerte de sustrato para las actividades propias de lo humano. Consecuente con lo anterior, pero desde otra perspectiva, la Económica en este caso, “*Strub (1966) plantea la vivienda junto con el equipamiento urbano como ‘el soporte material de la actividad humana’ (...). Aquí, el objeto es ‘base’, ‘sustentación’ de lo humano –la ‘actividad’ que da lugar al ‘uso’-. Y por estar inserto en lo económico, es un ‘bien’, transable pero también ‘producido’*”¹⁷.

Consideramos que gran parte de las definiciones tradicionales del vocablo Vivienda se encuentran en la presente categoría. Ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en la conceptualización que nos entrega la Legislación Chilena, en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, al definirla en su Artículo Primero como: “*Edificación o unidad destinada al uso habitacional*”¹⁸.

El problema del presente entendimiento, dice relación con la pérdida de Sustancia ontológica del concepto de Vivienda, dado que poner el énfasis en el predominio de las cualidades externas, y por tanto de las condiciones materiales (no-sociales) que constituyen a la Vivienda como un *valor de uso*¹⁹, reduce la misma a una simple mercancía que puede ser intercambiada en el mercado en virtud de un determinado *valor de cambio*.

¹⁶ *Ibíd.*, 72.

¹⁷ *Ibíd.*, 72.

¹⁸ Decreto N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial el 19 de mayo de 1992, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Consultado el 01 de enero de 2018 en http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=8201.

¹⁹ Hacemos una evidente referencia a la conceptualización Marxista de la Mercancía, en tanto valor de uso/valor de cambio, ubicada fundamentalmente en el Capital, Capítulo I.

c) **Vivienda como satisfactor de necesidades:** Se considera, tal como ya se ha mencionado, que la vivienda permitiría la satisfacción de diversas necesidades tanto de los individuos, como de los grupos familiares y/o sociales. Se comprende por lo mismo, en la terminología de la presente acepción, una estrecha relación con el ámbito de la Economía, o con la vertiente económica del problema de la vivienda, en tanto las necesidades serían un elemento central de su labor científica, *“en tal caso, se debería entender como natural y lógico, que la vivienda social sea “aquella destinada a grupos de escasos recursos”, y que los destinatarios son caracterizados por su “bajo nivel de ingresos”. De un modo similar, adoptadas tales definiciones, no debería resultar extraño que las soluciones se diferencien en términos de financiamiento y costo, postergando otras consideraciones ajenas o secundarias al punto de vista económico”*²⁰.

Lo anterior, nos remite de manera evidente a temáticas que trataremos posteriormente, relativas a la asignación presupuestaria a la gestión de la Vivienda, y a los criterios técnicos de provisión de la misma, a través del aparato estatal.

Quizás un reparo que podemos plantear a la presente conceptualización, se refiere al carácter de simple elemento secundario de satisfacción de necesidades que se le predica a la vivienda, cuestión que no compartimos, en tanto que como señala Pérez de Cuellar: *“para el hombre, la vivienda es en sí misma, una necesidad”*²¹.

d) **Vivienda como Proceso:** Esta forma de conceptualizar la Vivienda, alude fundamentalmente a la forma en que se llega al producto, cómo se produce, más que al producto *en sí*. En ese sentido sería un enfoque profesional, en tanto refiere a las formas de diseño, planificación y ejecución, como elementos caracterizadores del concepto. Raport define la Vivienda en términos de proceso de manera más efectiva cuando, tras afirmar que *“la casa es ‘la construcción vernacular más típica’, sostiene*

²⁰ Rugiero, “Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar”, 73.

²¹ *Ibíd.*

que la manera más adecuada de definir lo vernáculo ‘parece ser en términos de proceso: cómo se diseña y cómo se construye’”²².

Evidente resulta entonces, un entendimiento de carácter funcionalista, en que se vuelven relevantes tanto las actividades del proceso de gestión, como los agentes que se ven inmersos en el proceso descrito.

- e) **Vivienda como Sistema:** La presente conceptualización tiene su punto de origen en la denominada Teoría General de Sistemas de Luhmann (1991), que en lo que nos interesa, recoge el elemento ‘lugar’ o ‘territorio’, para construir el sustrato espacial en que se desarrollan los procesos comunicativos que serían elementos distintivos de diversos sistemas sociales que se relacionan entre sí, que “*por el hecho de ser producto de la practica social, se sitúan necesariamente en el tiempo y en el espacio’ (Sepúlveda, R., et.al.,1994). Y siendo que ‘los conjuntos residenciales incluyen el territorio como una categoría que contribuye a fundamentar el sentido de las comunicaciones que allí ocurren’ (Id. Ant.), mediante el concepto de ‘lugar’ se establece un marco teórico operativo que recoge parte de la teoría sociológica propuesta por Luhmann para aplicarlo a lo habitacional social’”²³.*

Se desprende por tanto, que la vivienda como sistema, posee formulaciones tanto de carácter científico, como de carácter filosófico, que la permiten configurar desde una perspectiva más amplia, que parafraseando a Haramoto (1983), incluye la unidad que acoge al núcleo que convive, el terreno, la infraestructura material, la disponibilidad de servicios, etc.

- f) **Vivienda como Género o Estilo de Vida:** Busca profundizar en los vínculos entre elementos objetivos y subjetivos de la existencia habitacional, es decir, evaluar la relación entre la Vida y la Vivienda, así las cosas, “*se plantea que, justamente por su relación con la ‘vida’, explícita en el término, la vivienda es ‘todo lo que el hombre*

²² Ibíd.

²³ Ibíd., 74.

hace y tiene para realizar su existencia. En el fondo, es el hábitat que él adecúa a sí mismo’.

(...) ‘La vivienda es, en cierto modo -también-, la expresión humana, en conductas y obras, de la forma en que se realiza la vida’²⁴.

Podemos identificar nuevamente elementos que permiten plantear un entendimiento integral (no meramente profesional) de la Vivienda, que remite a la dicotomía sujeto-objeto en el proceso de construcción social del Hábitat, en tanto expresión de humanidad que se actualiza en la práctica concreta de la forma de vida que se construye a través de la vivienda, posibilitando procesos de afirmación de la identidad, de autopercepción y de autoconciencia común.

Despejado todo lo anterior, nos corresponde abordar con propiedad la pregunta elemental de esta primera parte: **¿Qué es entonces la Vivienda?**

Desde su origen, la vivienda es un elemento no-natural en el desarrollo de la personalidad de la humanidad. ¿Qué quiero decir con aquello? El ser humano se encuentra desnudo ante el mundo exterior, con el que se relaciona como un objeto que se encuentra en franca oposición respecto del desarrollo de su propia conciencia. Es en ese sentido, que nos enfrentamos de manera negativa respecto del “espacio” que nos rodea. Pero ¿En qué sentido nos enfrentamos con ese espacio? Nos enfrentamos mediante el trabajo. Aquel trabajo es la modificación del mundo exterior, mediante la creación/apropiación de diversos espacios. Apropiación porque son espacios que están ya ahí presentes, y creación en tanto son espacios que se ven modificados mediante la acción positiva o negativa (consiente o no) de la humanidad. Esos espacios que mencionamos son su Hábitat, es decir, los lugares que se ven modificados para la realización de la vida en común de la humanidad. En ese mismo sentido también, es que se puede hablar de creación social del Hábitat, puesto que es un trabajo asumido de manera preeminente por la comunidad, que puede ser de carácter familiar, pero también puede ser de carácter extendido, como una sociedad política.

²⁴ *Ibíd.*, 76.

El trabajo al que hacemos referencia, a través del cual se modifica el territorio mediante la construcción de una Vivienda, busca en principio realizar dos tareas fundamentales: a) Proteger a los próximos moradores de las inclemencias de la vida en el espacio exterior indómito, y b) Plasmar su deseo en el elemento de *lo permanente*, que permita dar inicio a cierto nivel de habitualidad en el despliegue de la personalidad.

Por tanto, la Vivienda *es* un elemento de protección, que permite guarnecerse, habitar en un espacialidad interior que interviene el espacio, estableciendo un nuevo exterior del cual se rehúye; pero aquello de lo que se protegen los moradores para acercarse lo más posible al bienestar, no es una cosa cualquiera, sino que “*lo que se controla con la vivienda es, específicamente las variaciones adversas del clima: El sol excesivo, la lluvia, el viento; el frío de la noche y el rocío de la mañana; la crudeza del invierno y el rigor de la canícula*”²⁵.

Además, la protección antes referida brinda seguridad efectiva a quienes habitan la vivienda, en tanto se realiza de manera *perdurable*, es decir, que la protección brindada sea de carácter permanente, “*y esa permanencia viene dada por la ‘solidez’ de la vivienda, que es plenamente ‘percibida’ desde el interior*”²⁶. Lo anterior nos lleva directamente a la discusión respecto de la calidad de los materiales utilizados en la construcción de la vivienda, no solamente porque aporten seguridad con carácter de permanente de los factores externos, sino porque aquello permite también, la constitución de un espacio interno denso de sociabilidad, que posibilita el surgimiento de hábitos o estilos de vida comunes, así como usos diferenciados de diversas partes de la vivienda, en función de las zonificaciones que las costumbres van creando en la intimidad del hogar.

La vivienda entonces es una realización de la cual la humanidad se dota a sí misma, mediante su propio trabajo, que crea un espacio interior que posee cierto volumen acotado. El punto, es identificar a la vivienda como un elemento fundamental en el desarrollo de nuestras sociedades, en tanto “*La vivienda ‘significa’ humanidad: es signo de quienes la hicieron, pero también de quienes la usan.*”²⁷. En ese sentido, este trabajo no es sólo un trabajo de

²⁵ *Ibíd.*, 83.

²⁶ *Ibíd.*, 84.

²⁷ *Ibíd.*, 83.

modificación de la materia presente, sino que es también un *trabajar-se*, es decir, un proceso de formación cultural, que se resume en la expresión de la subjetividad en un objeto exterior, que modifica los espacios, permitiendo el reconocimiento de aquella realidad no-interior y material, como una realidad que le pertenece al sujeto, y que por tanto lo identifica, en ese sentido este trabajo al que nos referimos es también “*apetencia reprimida, desaparición contenida, el trabajo formativo. La relación negativa con el objeto se convierte en forma de éste y en algo permanente, precisamente porque ante el trabajador el objeto tiene independencia (...); la conciencia que trabaja llega, pues, de este modo a la intuición del ser independiente como de sí misma*”²⁸.

Luego del breve recorrido anterior, podemos ensayar con propiedad una definición adecuada del concepto de Vivienda, que utilizaremos a lo largo de la presente investigación, tomando elementos del entendimiento de la misma como “Valor Social”, como “Sistema” y como “Estilo de Vida”. La Vivienda entonces, es una **construcción social de un espacio no-natural, que busca proteger la vida interior de los fenómenos externos, mediante un soporte material permanente, que expresa un cierto desarrollo de la cultura y los valores, presentes en el habitar de una determinada sociedad, y que permite una vinculación territorial efectiva con “el medio, nosotros mismos y los demás”**²⁹.

- El “Problema de la Vivienda” y su relevancia histórica

El llamado Problema o Penuria de la Vivienda, surge precisamente en la disputa en relación a uno de los elementos estudiados en el apartado anterior: El espacio. El espacio es “*producto de las luchas sociales*”³⁰, lo que significa que la zonificación en los usos de suelo, la dicotomía o continuum campo-ciudad y los procesos de urbanización en general, son resultado de un proceso de disputa estratégico-material entre las clases sociales.

²⁸ G.W.F. Hegel, *Fenomenología del Espíritu*, trad. Wenceslao Roces (México: Fondo de Cultura Económica, 2012), 120.

²⁹ Josep Muntanola Thornberg, *La arquitectura como lugar* (Ediciones UPC, 1998), 57, Consultado el 01 de enero de 2018 en <http://home.fa.utl.pt/~al7531/pedidos/livros/Muntanola-Thornberg-La-Arquitectura-Como-Lugar.pdf>

³⁰ Raúl Zibechi, *Autonomías y Emancipaciones. América Latina en movimiento* (Santiago de Chile: Quimantú, 2008), 178.

Así las cosas, el surgimiento histórico del problema que referimos, data fundamentalmente de la mitad del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX, en que a nivel mundial el Capitalismo como modo de producción comenzaba a tener consecuencias relevantes en el aparato productivo de cada Estado-Nación. En ese sentido, en nuestro país como caso paradigmático, existió lo que se ha denominado por la Historiografía tradicional como “Migración Campo-Ciudad”, en tanto el modelo productivo basado en la tenencia de tierra rural entregada a la explotación del inquilinato entraba en crisis “expulsando” al excedente de fuerzas productivas, que eran precisamente los hijos e hijas de aquellos históricos inquilinos, que ahora tomaban la forma de peones, que contribuyeron por un lado al proceso de descampesinización, como a la explosiva urbanización y proletarización de las principales ciudades de Chile, que llegaron a crecer exponencialmente como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 1: Evolución de la Población en las principales Ciudades de Chile

1813-1920

Ciudades³¹	1813	1920
Valparaíso	5.300	182.422
Santiago	35.000	507.000
Concepción	10.000	64.000

El proceso descrito desencadenó un **proceso informal de constitución urbana³²**, que redundó en la pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, que construían sus viviendas de manera precaria, fundamentalmente con materiales de desecho. Aquel proceso que referimos brevemente adquirió un carácter mundial, a pesar de las evidentes contradicciones particulares de cada Estado; demostración de aquello es la polémica

³¹ Gabriel Salazar, *Labradores, peones y proletarios* (Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1989), 228.

³² Diego Villas Montecinos, “Procesos formales de Disciplinamiento Urbano y Sociabilidad Popular. 1872-1922” (ponencia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, I Jornadas de Historia Urbana, 11 de noviembre de 2015).

sostenida entre Engels y los “Proudhonianos” (A. Mülberger), respecto del problema de la vivienda. A la sazón de aquello, el primero señalaría en 1872, que *“lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades, es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue”*³³.

El problema de la vivienda surge entonces en el Siglo XIX, y extrema sus consecuencias incluso hasta el presente, evidentemente incorporando una serie de nuevos elementos, que estudiaremos de mejor manera en el Capítulo V de la investigación. Entonces, si es un problema de tan larga data, ¿Cuál sería su relevancia actual?, es decir, ¿Por qué creemos que hoy es relevante el Derecho a la Vivienda para solucionar el Problema de la Vivienda?

Evidentemente parte de nuestra hipótesis es sostener la importancia elemental del Problema de la Vivienda, pero aquello debe tener un correlato en términos científicos, que nos permitan afirmar con propiedad, su relevancia en las sociedades contemporáneas, y sobre todo en nuestro país. En ese sentido, consideramos que dos elementos confirman su centralidad a efectos de su estudio como penuria de los pobres del Siglo XXI:

- a) **El Déficit Habitacional:** El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según cifras propias, señaló en el año 2013, que el *“déficit cuantitativo de vivienda ha disminuido desde las 949 mil unidades en 1990 a 495 mil unidades en el año 2011, lo que implica una reducción a una tasa media anual de -3,1% en el periodo”*³⁴. A pesar de que analizaremos las políticas públicas del Estado de Chile en el Capítulo IV de la investigación, varias cosas deben ser dichas sobre el Déficit Habitacional.

En primer lugar, me gustaría presentar cifras actualizadas al año 2017, por la Cámara Chilena de la Construcción, que en su Balance de Vivienda Social y Entorno

³³ Federico Engels, *Contribución al problema de la Vivienda* (Madrid: Fundación Federico Engels, 2006), 325.

³⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Elementos de Diagnóstico*, Ed. Pilar Giménez C. y Felipe Zamorano V. (Santiago de Chile: 2013), 42. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L3-Elementos-de-diagn%C3%B3stico.pdf>

Urbano, señalan: “507.716 nuevas viviendas, para un total de 1,5 millones de personas, debieran construirse en el país para resolver el déficit habitacional que afecta a los segmentos más vulnerable de la población”³⁵. De esa cantidad podemos observar una necesidad de 222.277 Viviendas (44%) correspondientes a nuevos requerimientos habitacionales por allegamiento, y 285.439 viviendas (56%) que corresponden a nuevos requerimientos habitacionales por deterioro. Se observa entonces un aumento del déficit habitacional respecto del año 2013, de un 0,1%, lo que nos demuestra la actualidad y relevancia social del problema de la vivienda.

Cabe mencionar también que cerca de “38.000 familias viven aún en campamentos”³⁶, y que no existen cifras oficiales al respecto desde el aparato Gubernamental, desde el año 2011. Estos números han ido en franco aumento desde el año recién mencionado, “llegando a un total de más de 36 familias en 2015, y alrededor de 38 mil familias en 2016”³⁷, según datos de TECHO-Chile.

- b) Los procesos de Exclusión y Discriminación Socio-Urbana:** Un segundo elemento que afianza la necesidad de la presente investigación, se refiere a la desintegración ambiental y urbana, provocada por la exclusión y la guetización de nuestras ciudades. Cerca del 90% de la población vive en ciudades, y los núcleos urbanos mayores, concentran en Chile a gran parte de la población (Como ejemplo, Santiago alberga a cerca del 40% de la población del país). La forma en que se constituyeron las ciudades en Chile, como en gran parte de Latinoamérica, redundaron en una gran falta de integración socio-urbana, lo que es reconocido incluso por la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014, que respecto de esto afirma: “La mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con

³⁵ Cámara Chilena de la Construcción. *Balace de Vivienda Social y Entorno Urbano*. Chile: 2017, Diapositiva 12. Consultado el 02 de enero de 2018 en [http://www.cchc.cl/uploads/comunicacion/archivos/presentaci%C3%B3n - vivienda social-entorno urbano - an%C3%A1lisis%2Bpropuestas - 07 noviembre 2017 %28final%29.pdf](http://www.cchc.cl/uploads/comunicacion/archivos/presentaci%C3%B3n_-_vivienda_social-entorno_urbano_-_an%C3%A1lisis%2Bpropuestas_-_07_noviembre_2017_%28final%29.pdf)

³⁶ Alarcón *et al.* “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”, 83.

³⁷ *Ibíd.*, 109.

sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad”³⁸.

Cabe señalar, que datos de un estudio del año 2010 de la Consultora Atisba, identifican condiciones de marginalidad urbana en 25 ciudades de Chile. Los resultados que podemos reproducir señalan la existencia de 64 guetos en las 25 ciudades comprendidas en el estudio, lo que abarcaría a una cantidad de población que alcanzaría 1.684.190 personas³⁹. Una cantidad, que según el Censo de Población del año 2017⁴⁰, alcanza el 9,69%, una cifra que da cuenta de la dura realidad de la pobreza y de la vigencia del Problema de la Vivienda.

Otro dato relevante, de la Cámara Chilena de la Construcción, se refiere a la expresión de la exclusión urbana, en la disponibilidad de equipamiento circundante a las viviendas chilenas. En ese sentido, se señala que *“El entorno de una vivienda del país ofrece, en promedio, MENOS DE LA MITAD (42%) de la infraestructura básica que se estima como óptima”⁴¹*. Se señala además que 1 de cada 10 personas se encontraría en un nivel de carencia de equipamiento urbano, ya sea centros de salud, escuelas, centros comerciales, etc.

Creemos que los datos obtenidos respecto de Déficit Habitacional y Exclusión Socio-Urbana, son de un carácter tal, que justifican a todas luces una investigación a fondo que permita otorgar alternativas que aseguren a la Vivienda, como un Derecho, atendida su relevancia individual y cultural ya referidas en el apartado correspondiente.

³⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*, Ed. Pilar Giménez C. y José Ramón Ugarte G. (Santiago de Chile: 2014), 23. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

³⁹ Atisba, *Estudio Guetos en Chile* (Chile: 2010). Consultado el 02 de Enero de 2018 en <http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/10/Reporte-Guetos-en-Chile2010.pdf>

⁴⁰ “Resultados Preliminares”. CENSO. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://www.censo2017.cl/proceso-censal-resultados-preliminares/>.

⁴¹ Cámara Chilena de la Construcción. *Balance de Vivienda Social y Entorno Urbano*. Diapositiva 21.

- El Derecho a la Vivienda

¿Cuál es entonces la forma de solución del Problema de la Vivienda? Si bien lo estudiaremos en profundidad en el Capítulo V, por ahora podemos señalar al respecto, que urge realizar dos órdenes de consideraciones. Por un lado, en términos teóricos, consideramos que la penuria de la vivienda no surge de manera azarosa, y por tanto su solución definitiva no puede pasar por mejorar simplemente las políticas públicas y sus regulaciones, en ese sentido *“es una institución necesaria que no podrá desaparecer, con sus repercusiones sobre la salud, etc. Más que cuando todo el orden social que la ha hecho nacer sea transformado de raíz”*⁴².

Ahora bien, no conculcamos con tesis maximalistas que, desde la tradición Marxista fundamentalmente, consideran que el problema de la vivienda no es una centralidad política, y que por tanto, no es relevante mejorar hoy las condiciones de vida de las cerca de *“mil millones de personas (que) viven en las barriadas periféricas de las ciudades del tercer mundo”*⁴³.

Es debido a aquello, que es parte de nuestra hipótesis de investigación, el hecho de que en el actual escenario político-económico de las sociedades contemporáneas, la disputa por el carácter del Estado y por la gestión de las políticas sociales, es un elemento dinamizador de los movimientos sociales, como de mejoramiento de las condiciones materiales de vida de millones de personas.

En ese sentido, surge como un elemento relevante el Derecho a la Vivienda, como la forma jurídica de protección del bien jurídico “Vivienda”, entendido como ya hemos señalado. Aquello ha sido un mecanismo adoptado por el Derecho Internacional desde el año 1948 con la Declaración Universal de las Naciones Unidas, y reconocido *“en más de 100 constituciones nacionales de todo el mundo”*⁴⁴, dentro de las que podemos destacar la de España, México, Suecia, Sudáfrica, etc. En Latinoamérica, 19 constituciones nacionales reconocen actualmente el Derecho a la vivienda, dentro de las que destacan las constituciones de México, Ecuador y Venezuela. En nuestro país, la CPR de 1980 guarda absoluto silencio respecto del vocablo,

⁴² Engels, *Contribución al problema de la Vivienda*, 347.

⁴³ Zibechi, *América Latina en Movimiento*, 168.

⁴⁴ Christophe Golay y Melik Ödzen, *El Derecho a la Vivienda* (Ginebra: Editorial CETIM, 2007), 3.

dejando un vacío que ha sido insuficientemente trabajado por la gestión administrativa y legislativa.

Por lo tanto, creemos que la consagración del Derecho a la Vivienda en la Constitución Política de la República en el marco del actual proceso Constituyente en curso, que establezca determinadas obligaciones de medios y de resultado⁴⁵, sería un avance sustantivo respecto del problema de la vivienda, en tanto se asegure también, un ejercicio por parte del Legislador, en el sentido de la dictación de una legislación acorde, que establezca obligaciones de resultado, para el Estado Administrador, que puedan ser controladas en su gestión por la participación popular de los socios beneficiarios, como por la propia judicatura.

Hemos decidido presentar para comenzar un concepto de Derecho a la Vivienda dado, para favorecer una adecuada comprensión por parte del lector de la investigación. Esta definición es construida por Miloon Kothari, en tanto relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda. Así las cosas, esta definición conceptualiza el Derecho a la vivienda como: “*El derecho de todo hombre, mujer, joven o niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad*”⁴⁶.

En segundo lugar, la presente investigación no comprende el estudio del Derecho de manera simplemente positiva, sino que en tanto nos posicionamos en el actual proceso constituyente, los conceptos manejados en el Capítulo I, IV y V fundamentalmente, no se reducen a la investigación de legislación positiva, sino que complementan aquello, con elementos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con elementos del Derecho Comparado, y con principios político-filosóficos que debiesen guiar la senda de construcción de un Nuevo Estado en Chile. De ahí que se puedan distinguir propuestas de modificación

⁴⁵ Sobre esta distinción entre obligaciones de medio y obligaciones de resultados en el Derecho a la Vivienda: Juli Ponce Solé, “El Derecho a la Vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley Catalana 18/2007 de 28 de Diciembre, del Derecho a la Vivienda”, en *El Derecho a la Vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Coordinado por Juli Ponce y Tomás Sibina (Madrid: Editorial Marcial Pons, 2008), 65-176.

⁴⁶ Organización de Naciones Unidas, *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari (2008), 5. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view=1>

legislativa de normas presentes, y propuestas de construcción de un nuevo marco jurídico para la problemática.

Despejado aquello, desglosaremos esta parte de la investigación en 3 elementos. Por un lado, principios que inspirarían la consagración del Derecho a la Vivienda en una Nueva Constitución, luego las relaciones de este derecho, con otros Derechos Fundamentales consagrados o no en la actual Carta Magna, para terminar con el estudio del fundamento normativo del Derecho a la Vivienda.

a) Principios que fundamentan el Derecho a la Vivienda: *Energía del Vacío*

La *energía del vacío* es “la energía oscura del espacio-tiempo y es el medio en donde se encuentra dispersa toda la materia siendo la misma energía del punto cero que existe aún en ausencia de todo tipo de materia”⁴⁷. Aquella es la fuerza que permite/obliga desde la ausencia de todo tipo de materia en nuestro ordenamiento jurídico y debate público, a construir un concepto dogmático del Derecho a la vivienda. Aquella labor requiere, la identificación de una serie de principios que fundamentarían la consagración o definición del Derecho a la Vivienda como un Derecho Fundamental en una Nueva Constitución. Intentaré describir brevemente algunos de los tópicos más importantes relacionados con el sustento ético del surgimiento del Derecho que construimos, es decir, en general la Dignidad - Buen Vivir, la Solidaridad y la Cohesión Social.

- i. **Buen Vivir:** Vivir de la mejor manera posible en términos materiales y espirituales, es un principio básico en la conformación de una sociedad política. Puesto que aquel es el sentido de la vida en comunidad, favorecer la complementariedad para vivir acorde con la naturaleza, es decir, con el medio ambiente que nos rodea.

La cuestión del Buen Vivir ha sido desarrollado en el rescate de la filosofía ancestral que se expresa en la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “*El Buen Vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la*

⁴⁷ Heber Gabriel Pico Jiménez, “Energía del Vacío” (2015). Consultado el 02 de enero de 2018 en <https://www.textoscientificos.com/fisica/articulos/energia-del-vacio>

interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”⁴⁸. La vinculación del Buen Vivir, con el hábitat y el Derecho a la Vivienda que aquí intentamos desarrollar es evidente, puesto que éste principio, se traduce en posibilitar la efectividad del goce de los derechos garantizados a los ciudadanos. Tal como el Derecho a la Vivienda, el Buen Vivir es un presupuesto fundamental para el ejercicio del catálogo de Derechos Fundamentales reconocidos tanto a la persona humana, como a la comunidad.

Buen Vivir es también un principio que justifica la posibilidad de democratizar la planificación urbana, en el sentido de la existencia de un compromiso comunitario sustantivo, que se traduce en un respeto ejemplar de la diversidad en la construcción de barrios inclusivos, en la lucha contra la discriminación inmobiliaria y la infravivienda, así como en la armonía con la naturaleza, respetando asentamientos histórico, como velando por realizar el menor impacto posible en la construcción de nuevos proyectos habitacionales.

- ii. **Dignidad:** La actual Constitución Chilena reconoce: “*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”⁴⁹, lo que da cuenta de manera evidente de la dignidad como un atributo fundamental de la persona humana. Aquel principio impregna nuestro ordenamiento jurídico, y se relaciona con las condiciones materiales de vida de los ciudadanos, lo que significa que más que una condición natural, es histórica, y debe actualizarse con actos positivos de la autoridad que tiendan al Bien Común, y a la “*mayor realización espiritual y material posible*”⁵⁰. En ese sentido, la Vivienda se relaciona con el principio de la dignidad de la persona⁵¹, entendida como construcción de las condiciones materiales que permitan una vida digna para los habitantes del territorio nacional, lo que se traduce en la consideración sobre el volumen adecuado de

⁴⁸ Constitución de la República del Ecuador (2008), Artículo 275. Consultada en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

⁴⁹ Constitución Política de la República de Chile (1980), Artículo 1.

⁵⁰ Constitución Política de la República de Chile (1980), Artículo 1, inciso 4.

⁵¹ La Constitución de Bélgica del año 1994, en su artículo 23, vincula directamente el Derecho a gozar de una vida digna con el goce de los DESC, en particular con el Derecho a una vivienda adecuada.

la vivienda construida, del equipamiento público y privado disponible, y respecto del aseguramiento de la integración urbana.

Debemos considerar como central en el aseguramiento de la dignidad de las personas, el problema de la vivienda, cuestión que se vincula además de manera directa con la desigualdad económica respecto del acceso a una vivienda, y la discriminación socio-espacial como escenario reñido con una vivienda digna, en ese sentido se pronuncia la doctrina al dejar establecido que *“poca duda puede haber de que el disfrute de un alojamiento digno y adecuado es una condición necesaria, aunque no suficiente, claro, para que pueda hablarse de la dignidad de una persona”*⁵².

- iii. **Solidaridad:** Un tercer principio que informaría el Derecho a la Vivienda, y que permite constituirlo como parte de los Derechos que el ordenamiento jurídico *debe* tutelar, en el entendido de su profunda relevancia para el desarrollo de la personalidad y del sentimiento de comunidad de un territorio, es la Solidaridad. Entendemos por aquella, la posibilidad que asegura la piedad, de construcción común y mancomunada, es decir, el desarrollo de lazos interpersonales que constituyen a la comunidad como tal. Así las cosas, es evidente que la lucha contra la exclusión, la discriminación inmobiliaria y por la democratización de la gestión urbana y la inclusión en la generación de proyectos habitacionales de distintos sectores sociales y étnicos, posibilita la existencia de valores comunes que permiten la existencia de un espacio social cohesionado.
- iv. **Inclusión o Cohesión Social:** Lo anterior se vincula directamente con el presente principio, la Cohesión Social posibilitada mediante la inclusión. Tal como lo mencionábamos respecto de la Solidaridad, los procesos comunitarios de gestión de la solución habitacional, así como de democratización en la planificación urbana, abren espacios de encuentro y de sociabilidad popular, que permiten la existencia de una comunidad política vinculada centralmente por el trabajo que la propia construcción de la vivienda habitada otorga. En ese sentido encontramos además la posibilidad de una cultura cívica común, así como de valores fundantes de la practica social compartidos

⁵² Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 107-108.

por sus miembros, o más bien ahora, por sus propios gestores y constructores, que planifican, construyen y habitan sus propias soluciones habitacionales, en Barrios con un sentimiento de inclusión vecinal importante.

Lo anterior nos conduce directamente al papel de la planificación urbana y del Derecho a la Vivienda “*en relación con ciertos colectivos vulnerables (jóvenes, gente mayor, familias monoparentales, inmigrantes extracomunitarios sin recursos...)* y al papel del derecho a la igualdad en el disfrute de la ciudad”⁵³.

b) Relaciones del Derecho a la Vivienda con otros Derechos Fundamentales

Además del esfuerzo emprendido en el apartado anterior en torno a la fundamentación relativa a los principios que debiesen inspirar nuestro sistema jurídico en la incorporación del Derecho a la Vivienda a la Constitución Política, podemos plantear nuevamente desde una perspectiva dogmática, la relación que mantiene el Derecho a la Vivienda tal y como hasta aquí lo hemos desarrollado, con otros Derechos del catálogo de los Derechos Fundamentales reconocidos o no directamente por nuestra actual Carta Magna, puesto que el Derecho a la Vivienda permitiría el despliegue y goce de una serie de otros Derechos de gran relevancia.

Referiremos de forma breve el presente esfuerzo conceptual en su relación con el Derecho a la Igualdad, el Derecho a la Educación, el Derecho al Medio Ambiente y el Derecho a la Propiedad.

- i. **Derecho a la Igualdad:** Respecto de este derecho cautelado en nuestra Constitución, podemos establecer someramente que el Derecho a la Vivienda permite la materialización de la Igualdad real entre los ciudadanos debido a que como mencionábamos en el apartado anterior favorece la cohesión social y territorial, impidiendo procesos de exclusión por segregación socio-espacial.

Además, un Derecho a la Vivienda integral, que incorpore elementos del Derecho a la Ciudad desde la perspectiva de la Igualdad, permite salir al paso de las políticas y/o prácticas discriminatorias tanto por acción como por omisión del mercado

⁵³ *Ibíd.*, 111.

inmobiliario tan profundamente establecido en las democracias neoliberales modernas, así como también por la acción u omisión de la autoridad administrativa.

La vinculación es por tanto estrecha, y así por ejemplo lo ha entendido el Legislador Español, al establecer el principio de Igualdad en la provisión de Viviendas, tanto en cuanto declara contrarias al ordenamiento jurídico las acciones discriminatorias, como porque consagra el deber de tomar en consideración en las políticas urbanas las necesidades específicas de los distintos grupos sociales, favoreciendo el “*acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas*”⁵⁴.

En ese mismo sentido podemos entender la ley federal de la *Fair Housing Act* de 1968 en los Estados Unidos, que busca prohibir e incluso sancionar con la anulabilidad del acto, prácticas de exclusionary zoning, que en general podríamos referir como la “*adopción de ordenaciones urbanísticas con consecuencias segregadoras en el territorio*”⁵⁵.

El mismo camino ha tomado la Jurisprudencia Española que “*también controla la discrecionalidad del planeamiento urbanístico mediante el principio de igualdad*”⁵⁶, cautelando a los ciudadanos de hechos de discriminación directa e indirecta.

- ii. **Derecho a la Educación:** Una segunda relación particularmente interesante resulta del entrecruce entre una noción amplia del Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Educación, también pobremente regulado y cautelado por la Constitución Chilena.

El Derecho a la Vivienda se encuentra determinado por “*una serie de derechos que precisan de un espacio físico para ser ejercidos*”⁵⁷, uno de aquello es justamente el Derecho a la Educación, entendido de manera integral, en tanto existiría relación problemática y poco estudiada en nuestro país, entre segregación urbana y la

⁵⁴ *Ibíd.*, 126.

⁵⁵ *Ibíd.*, 127.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*, 129.

segregación escolar, es decir, en último término ambos constituirían una cara de la misma moneda que sería la segregación socio-espacial, materializada en una serie de discursos y prácticas discriminatorias y marginalizantes.

En ese sentido, es posible trazar una línea directa entre el establecimiento de guetos o bolsones de pobreza urbana, y la existencia de brazos no modernizados del sistema educativo, que redundan en la existencia de escuelas - (del) gueto, que presentan una elevada concentración de estudiantes de los sectores populares, con una consistente disminución en el rendimiento académico, así como altas tasas de deserción escolar. Así lo entiende el *Sindic de Greuges* (Defensor de las Personas), que en su informe del año 2006 al parlamento de Cataluña señaló: “*El problema de la segregación escolar ultrapasa las posibles acciones de la misma Administración educativa y tiene que ver también con los problemas del desarrollo urbanístico asociados al crecimiento de las ciudades, con la concentración social de población socialmente desfavorecida en determinadas zonas y la creciente llegada de población inmigrante y su concentración en barrios específicos*”⁵⁸.

iii. **Derecho al Medio Ambiente:** La relación entre Derecho a la Vivienda y Derecho a un Medio Ambiente Adecuado (concepto cuyo contenido es mayor a la redacción “*medio ambiente libre de contaminación*”, que es la forma en que se consagró en la Constitución Chilena), se configura desde el entendido de que en último término, la conceptualización del Derecho al Medio Ambiente Adecuado como uno de características tales que incluya una perspectiva natural y otra de tipo antropológica, permite relacionar la problemática del Medio Ambiente con el Hábitat, el Derecho a la Ciudad y en particular con un Medio Ambiente Urbano adecuado.

Además, podemos agregar como elemento de la relación, un sinnúmero de otras tensiones contradictorias, dado que para llevar adelante la construcción de viviendas y el equipamiento correspondiente, así como la urbanización aparejada al proceso descrito, es necesario intervenir de manera directa el suelo e incluso el subsuelo, considerado de manera evidente como un recurso natural. El cierre del círculo

⁵⁸ *Ibíd.*, 130.

problemático antes aludido, se concibe desde el principio referido en el apartado anterior que informaría y fundamentaría la concurrencia de un Derecho a la Vivienda de carácter integral, es decir, el principio del Buen Vivir, que se construye desde el desarrollo simbiótico del proceso democratizador de la urbe, así como del proceso de trabajo y explotación de los recursos naturales, con los elementos culturales y naturales constitutivos del concepto de Medio Ambiente adecuado.

De lo vertido podemos notar la relevancia de legislar de manera adecuada los procesos de toma de decisión en materia urbanística. Lo anterior teniendo en cuenta situaciones en que “*el derecho al medio ambiente suponga un límite al derecho a la vivienda*”⁵⁹, sobre todo en materia de protección reforzada de ciertos suelos, por su relevancia en determinado ecosistema.

- iv. **Derecho de Propiedad:** La última y quizás de las más importantes relaciones que podemos plantear, en el entendido de que una propuesta transformadora debe ser particularmente seria en el tratamiento del Derecho al que nos referiremos, es aquella entre el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Propiedad, que en nuestro país rige casi sin contrapeso, garantizada en el Artículo 19 N°24 de la Constitución Política.

De considerar el Derecho de Propiedad uno de aquellos fundamentales para la convivencia en comunidad, no se deriva la protección de una noción abstracta, sino que de una construcción históricamente condicionada, que no necesariamente es la Propiedad Privada entendida como absoluto. En ese sentido, en nuestro país, con base en la Constitución de 1980 se impuso “*una noción subjetiva que resalta un concepto unitario y absoluto de la propiedad, limitando de sobremanera cualquier intento del legislador por regular su uso, o por abogar en orden a proteger o levantar la función social del dominio*”⁶⁰. Sin perjuicio de aquello, el art. 19 N° 24 de la CPR refiere expresamente a la Función Social de la Propiedad, declarando los elementos que la determinan. Así las cosas, el art. 19 N° 26 señala que los límites establecidos en la legislación no pueden afectar “los derechos en su esencia”. Aquello, en nuestro país ha

⁵⁹ *Ibíd.*, 123.

⁶⁰ Alarcón *et al.* “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”, 110.

significado una restricción radical a la función social de la propiedad, en tanto la tesis civilista impediría una limitación eficiente, sustantiva e interna del Derecho de Propiedad.

Así las cosas, la relación que es posible construir se refiere a la definición del contenido sustancial de la Propiedad en la Constitución. En aquella perspectiva, el Derecho a la Vivienda funcionaría como un delimitador que constituiría a la Propiedad, derivado del arreglo propietario que funda la posibilidad de apropiación de la naturaleza y la generación de mercancías, es decir, de la función social de la propiedad. Por tanto, al ser la Propiedad una condición no natural, sino histórica, sus propias condiciones de existencia la delimitan y al mismo tiempo la constituyen en torno a la cuestión del interés general y el logro de cometidos sociales, que es además el mismo interés que la sustenta, o tal como lo establece la fórmula de la Constitución Alemana de 1949, que en su artículo 14 señala: “*la propiedad obliga*”.

Así ha sido entendido y desarrollado en diversas legislaciones internacionales, como por ejemplo, mediante la figura de la Tregua Invernal, del *Code de la Construction et de l' Habitation*, que en términos generales establece que “*los arrendatarios con título no pueden ser objeto de desahucio entre Noviembre y Marzo*”⁶¹.

Asimismo además, numerosas leyes sectoriales del ordenamiento jurídico autonómico Español, tales como la Ley de Urbanismo de Cataluña y la Ley del Derecho a la Vivienda, establecen la concreción de la función social de la propiedad en el ámbito de la Vivienda al consagrar la delimitación y las cargas que le corresponden al ejercicio de la Propiedad, así como incluso a través de la imposición de deberes positivos relativos al cumplimiento de determinadas obligaciones en relación a los predios urbanos y rústico, como por ejemplo su destinación a alojamiento, y la prohibición de la especulación por medio de la no utilización para habitación de la

⁶¹ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 115.

vivienda, “*restringiendo sus facultades de decisión con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos (...)*”⁶².

Se desprende de todo lo dicho, que la regulación actual del Derecho a la Propiedad, riñe con la posibilidad de garantizar un Derecho a la Vivienda que modifique sustancialmente las condiciones de vida de los pobres, lo que se traduce en la necesidad de una nueva conceptualización de la Propiedad garantizada en la Constitución, en la que prime su Función Social, permitiendo al Estado, por ejemplo, regular y disponer del *uso* de ciertos bienes, sin necesidad del proceso expropiatorio.

c) Fundamento Normativo del Derecho a la Vivienda

¿Cuál es la entidad jurídica del Derecho a la Vivienda? La inclusión del Derecho en comento en diversos tratados que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, nos permite identificar en principio, al Derecho a la Vivienda como un Derecho Humano.

Los Derechos Humanos son “*atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer*”⁶³. Podemos identificar como características de aquellos derechos, i) que son inherentes al ser humano, y ii) que se hacen valer frente al poder público⁶⁴.

Se desprende de lo anterior, que los Derechos Humanos tendrían su ámbito de ejercicio elemental en su acción preferente respecto del poder público, lo que no significa que no tengan eficacia alguna en las relaciones entre privados; lo anterior se traduce entonces, en que los Derechos Humanos son límites internos a la expresión soberana del poder público, lo que

⁶² *Ibíd.*, 117.

⁶³ Pedro Nikken, “El concepto de Derechos Humanos”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, compilado por Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994), 15.

⁶⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 156.

significa que conforman o constituyen el campo de ejercicio legítimo de la organización política. Así lo reconoce nuestra Constitución, en su artículo 5 inciso 2⁶⁵.

Si bien, la dogmática no es unánime en las formas de clasificar los Derechos Humanos, podemos señalar, atendido el objetivo de la investigación, que cabe distinguir tres formas de expresión de los Derechos Humanos: Los Derechos Civiles y Políticos, los Derechos Económicos Sociales y Culturales, y los Derechos Colectivos.

Los Derechos Civiles y Políticos son los cuales tienen por objeto la “(...) *tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como su derecho a participar de la vida pública*”⁶⁶. Como ejemplos podemos identificar el Derecho a sufragio, el Derecho de Propiedad. Son considerados Derechos de “Libertad”, de primera generación⁶⁷. Surgen fundamentalmente entre los siglos XVII-XIX, como elementos relevantes de los procesos llevados adelante por sectores de la Burguesía, como la Revolución Francesa.

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales, son aquellos que se “*refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana*”⁶⁸. Por ejemplo, el Derecho a la Salud, el Derecho a la Educación y el Derecho a la Vivienda. Son considerados de segunda generación, Derechos de “Igualdad”, fundamentalmente debido a su carácter prestacional.

Los Derechos Colectivos por su parte, son aquellos que “*se dirigen a obtener y consolidar la paz, el desarrollo y la solidaridad de los pueblos*”⁶⁹. Poseen un desarrollo contemporáneo,

⁶⁵ “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los Derechos Esenciales que emanan de la naturaleza humana”.

⁶⁶ Nikken, “El concepto de Derechos Humanos”, 18.

⁶⁷ Sectores de la doctrina han cuestionado la denominada “Teoría de las generaciones de Derechos”, que utiliza la nomenclatura de Derechos de primera, segunda o tercera generación, puesto que desconocería que el surgimiento de nuevas generaciones no significaría un declive definitivo de las generaciones previas, además de que no se podría sostener que sólo los de Civiles y Políticos requieren una abstención del Estado, mientras que los de segunda y tercera generación serían los únicos que requerirían una actividad prestacional del Estado. Compartimos esta segunda crítica, y nos parece una modalidad problemática de identificar a los Derechos Humanos, debiendo ser superada en virtud de la clasificación presentada en esta investigación, ampliamente adoptada por la doctrina especializada.

⁶⁸ Nikken, “El concepto de Derechos Humanos”, 19.

⁶⁹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 158.

y un carácter generalmente supranacional, en tanto serían ejercidos por una comunidad indeterminada, por ejemplo, el Derecho a un Medio Ambiente Adecuado.

Podemos añadir, que los Derechos Humanos poseen una serie de características relevantes, dentro de las que podemos rescatar:

Su carácter **Progresivo**, que deriva del desarrollo de diversos Derechos Humanos, lo que se traduce en la ampliación de su contenido y de las garantías que lo resguardan. Aquello se posibilita gracias al principio de Progresividad, *“según el cual siempre debe aplicarse la norma más favorable para la realización del derecho, independientemente del lugar donde se encuentre, derecho interno o internacional”*⁷⁰.

Su carácter **Irreversible**, en tanto los Derechos Humanos serían inherentes a la persona humana, y *“no puede negarse esa posición sin desconocer al mismo tiempo su condición de persona”*⁷¹.

Su carácter de **Derechos Erga Omnes**. Como mencionábamos *supra*, la efectividad de los Derechos Humanos, no se reduce a la relación de los individuos con el estado, sino que se extiende horizontalmente, a las interacciones sociales entre privados⁷².

Su posición **Preferencial**, que vincula a los Derechos Humanos, con su origen derivado de la dignidad de la persona humana, en tanto los poderes públicos deberían ejercer su función, con preferencia en el respeto de los Derechos Humanos, *“pues son ellos los que dan significado y legitimidad al ejercicio de ese poder”*⁷³.

De lo vertido, se deriva que el Derecho a la Vivienda es un Derecho Humano, que puede ser catalogado como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que implica además un Derecho Subjetivo-Público⁷⁴.

⁷⁰ *Ibíd.*, 160.

⁷¹ *Ibíd.*, 159.

⁷² Cabe destacar el hecho de que la vulneración del Derecho Humano, difiere en el régimen de responsabilidad aplicable, dependiendo de la composición del agente que ejecuta la vulneración por acción u omisión.

⁷³ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 162.

⁷⁴ Puesto que genera una relación jurídica correlativa de Derecho-Deber en su ejercicio.

Ahora bien, varias son las posturas sobre la naturaleza jurídica de los DESC, dentro de las que podemos distinguir las que los consideran como⁷⁵: i) Disposiciones Programáticas, ii) Fines del Estado; iii) Derechos Definitivos; iv) Derechos Prima Facie.

El Tribunal Constitucional Chileno se ha pronunciado sobre la noción de Derechos Sociales, al señalar que aquellos son Derechos Fundamentales propiamente tales y no meras expectativas, cuya materialización *exige* un comportamiento activo de los actores públicos⁷⁶.

Lo anterior explicita el hecho de que los Derechos Sociales establecen mandatos específicos a los poderes públicos, tanto de reconocimiento Constitucional, Legislativo, como de ejecución a través de políticas públicas con enfoque en Derechos Humanos.

Aquello nos lleva a la discusión sobre la Justiciabilidad de los Derechos Sociales, en particular del Derecho a la Vivienda. Consideramos que la calidad de Derecho Social, establece obligaciones específicas a los Estados, de establecer prestaciones aseguradas a través de garantías primarias, es decir, por medio de asignaciones presupuestarias adecuadas, lo que da cuenta de la preocupación efectiva de los poderes públicos en la materialización de los Derechos Sociales. Por otro lado *“señalar que los derechos sociales como la vivienda (...) son derechos fundamentales, se refiere a que tales derechos pueden, en caso de fallar las garantías primarias de protección, ser objeto de protección judicial ante un tribunal”*⁷⁷.

La construcción dogmática que hemos emprendido del Derecho a la Vivienda, requiere de un nuevo modelo de justiciabilidad de los derechos fundamentales, que respete los compromisos normativos de un Nuevo Estado, y que mantenga una *“necesaria deferencia al poder político al interior de una república democrática”*⁷⁸.

Finalmente, podemos señalar siguiendo al sociólogo T.H. Marshall, que se pueden identificar 3 componentes de la Ciudadanía: El Civil, El Político y el componente Social. Aquellos elementos de la ciudadanía se separaron (en la historia) profundamente, y *“tan*

⁷⁵ Carlos Bernal Pulido, “Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales. Una crítica a ‘¿Existen derechos sociales?’ de Fernando Atria”, *Discusiones: Derechos Sociales*, N° 4 (2004): 117.

⁷⁶ Tribunal Constitucional, ROL N° 1278-08 de 18 de diciembre de 2008.

⁷⁷ Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, 49.

⁷⁸ *Ibid.*, 50.

completo fue el divorcio que, sin violentar demasiado la precisión histórica, podemos asignar el periodo formativo de cada uno a un siglo distinto –los derechos civiles, al siglo XVIII; los políticos, al XIX; y los sociales, al XX”⁷⁹ .

En ese orden de consideraciones, los derechos sociales, tal como los hemos estudiado, son aquellos que “*garantizan condiciones materiales de vida para todos los ciudadanos, requiriendo la intervención de poderes públicos en la satisfacción de necesidades básicas*”⁸⁰ .

Nos referimos a la identificación de que los Derechos Sociales, no solamente pueden ser contruidos dogmáticamente desde la consideración de la Dignidad inmanente de la persona humana, sino que, y tal como sostenemos en el presente estudio, el aseguramiento de ciertos Derechos Fundamentales, da cuenta de avances y retrocesos de procesos de movilización social que, a través de sus luchas, conquistan o actualizan elementos diversos de una categoría social común, la Ciudadanía. De ahí que podamos decir, que garantizar el Derecho a la Vivienda en particular, y los Derechos Sociales en general, significa avanzar en el aseguramiento de ciertas condiciones materiales básicas que son aquellas que posibilitan la existencia de la comunidad política, aseguran el bienestar de los ciudadanos y que permiten el reconocimiento y ejercicio efectivo de una Ciudadanía radicalmente inclusiva.

⁷⁹ Tom Bottomore y T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*. (Madrid: Alianza Editorial 1998), 25-26.

⁸⁰ Néstor Osuna Patiño, “El Derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado Social de Derecho. Controversias sobre su aplicación Judicial”, en *Revista de Derecho del Estado*, N° 14 (2003): 95.

CAPÍTULO II: EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Colmar el *vacío constituyente* que hemos referido a lo largo de la presente investigación, que se traduce en la falta de reconocimiento del Derecho a la Vivienda en la Constitución Política de la República, requiere por un lado el estudio de los cuerpos autoritativos internacionales que reconozcan el Derecho en comento y que se encuentren ratificados por Chile, y por otro lado, la construcción de un concepto integral del Derecho a la Vivienda, mediante la recepción que del Derecho ha evidenciado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Es indiscutible que el Derecho a la Vivienda forma parte del Catálogo de Derechos Humanos que ha sido construido en el Derecho Internacional Público, “*como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*”⁸¹ mediante el concurso de voluntades de los Estados parte de diversos tratados y de diversas instituciones internacionales o supranacionales. Lo anterior, será estudiado en el presente capítulo, en torno a 2 ejes: En primer lugar referiremos los instrumentos internacionales de diversa entidad que se refieren al Derecho a la vivienda (sean o no normas obligatorias de Derecho Internacional), y en segundo lugar, estudiaremos brevemente el contenido normativo del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, enfocado en las obligaciones que generaría para los Estados parte de tratados internacionales sobre Derechos Humanos que refieran a la materia.

Instrumentos internacionales sobre Derecho a la Vivienda

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Sin entrar en el debate respecto de la fuerza obligatoria de la Declaración en comento, es evidente su gran relevancia, por ser una de las primeras referencias al Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

⁸¹ Organización de Naciones Unidas HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 12.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con fecha 10 de diciembre de 1948, en su resolución 217. Dispone en su artículo 25, párrafo primero:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.* (Énfasis del autor).

- Normas imperativas de DIDH sobre el Derecho a la Vivienda

1) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Sin lugar a dudas, la regulación que este tratado internacional ofrece tanto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como del Derecho a la Vivienda, es la más comprensiva y concreta. En ese sentido, se considera a la Vivienda, como parte del Derecho a un nivel de vida adecuado, caracterizándola como **Vivienda Adecuada**, lo que tendrá importantes consecuencias en relación al contenido normativo del Derecho, que estudiaremos más adelante en el presente capítulo.

Aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor con fecha 3 de enero de 1976. Fue firmado por Chile con fecha 16 de septiembre del año 1969, siendo ratificado el 10 de febrero de 1972 y publicado en el D.O. con fecha 27 de mayo de 1989.

En lo que nos interesa, el artículo 11 del Pacto dispone:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejor continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.* (Énfasis del autor).

2) Convenio sobre el Estatuto de Refugiados (1951)

La consagración del Derecho a la Vivienda, en la presente norma de Derecho Internacional, es fruto del enfoque del derecho en comento, al grupo vulnerable de los refugiados. En ese sentido, establece en su artículo 21:

“En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados⁸² que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”. (Énfasis del autor).

Fue aprobado por la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas, sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas, el 28 de junio de 1951. Entró en vigor con fecha de 22 de abril de 1954, y el Estado de Chile presentó su adhesión al tratado el 28 de enero de 1972.

3) Convenio N°117, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política Social (1962)

Esta norma internacional, adoptada en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, consagra la preocupación de quienes concurren a su materialización, respecto de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, dentro de las cuales se considera a nivel ejemplar, a la Vivienda como parte de las necesidades de carácter familiar de los trabajadores independientes y de los asalariados.

El presente Convenio fue adoptado en Ginebra, en la 46ª reunión CIT, con fecha 22 de junio de 1962. Entró en vigor el 23 de abril de 1964. En lo que a nosotros respecta, cabe destacar su artículo 5, párrafo segundo, que a la sazón dispone:

“2. Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación”. (Énfasis del autor).

⁸² Concepto de refugiado se encuentra en el artículo primero del convenio.

4) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965)

Al igual que algunos de los convenios ya estudiados, la presente Convención remite el concepto de Derecho a la Vivienda, a la lucha por el fin a la discriminación por motivos de raza, color u origen nacional o étnico.

Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), con fecha 21 de diciembre de 1965. Su fecha de entrada en vigor fue el 4 de enero de 1969. Fue signado por Chile con fecha 3 de octubre de 1966, siendo ratificado el 20 de octubre de 1971. Así las cosas, dispone en su artículo 5, letra e), cardinal iii):

“En conformidad con las obligaciones estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

iii) El Derecho a la Vivienda”. (Énfasis del autor).

5) Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Si bien, el presente Pacto no consagra de manera directa el Derecho a la Vivienda, lo toma en consideración como parte del derecho a la protección de la vida privada, su familia y su domicilio, que en el marco teórico del presente estudio, podría ser considerado parte de un Derecho a la Vivienda entendido de manera integral.

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. En su artículo 17, párrafo primero señala:

“1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”.

6) Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

La presente convención intenta asegurar la igualdad de trato en materia del Derecho a la Vivienda, en favor de las mujeres en el ámbito rural⁸³. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor con fecha 3 de septiembre del año 1981.

Fue signada por nuestro país el 17 de julio de 1980, promulgada el 27 de octubre de 1989 y fue publicada en el Diario Oficial el 9 de diciembre del mismo año. Así las cosas, el artículo 14, párrafo segundo, letra g), de la Convención señala:

“2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igual entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

*g) Gozar de las condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de **la vivienda**, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.* (Énfasis del autor).

De manera indirecta, podemos mencionar la protección del Derecho a la Vivienda entendido de manera integral que dispensa el artículo 15, párrafo segundo, en relación con la libre administración de los bienes y la protección de la capacidad contractual de la mujer:

“2. Los Estado Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales”. (Énfasis del autor).

⁸³ De donde surge que podríamos encontrar una debilidad de la convención en relación con la protección del Derecho a la Vivienda de la mujer en el ámbito Urbano.

7) Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Continuando en el ámbito de la consagración del Derecho a la Vivienda en favor de grupos especialmente vulnerables, fundamentalmente en “*casos en que sea necesario alegar el impacto que tiene la carencia de vivienda en la calidad de vida y desarrollo*”⁸⁴ del niño, niña o adolescente, podemos identificar ciertas normas de la presente convención.

La presente convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, para entrar en vigor el 2 de septiembre de 1990. Fue firmada por nuestro país el 26 de enero de 1990, siendo ratificado según el procedimiento correspondiente, el 13 de agosto de 1990. En lo que nos convoca, debemos destacar el artículo 27, párrafo tercero, que señala:

“Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”. (Énfasis del autor).

8) Convenio N°169, de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989)

Parte de un Derecho a la Vivienda comprendido de manera integral, es la protección de las tierras ancestrales de pueblos indígenas y tribales, asegurando la tenencia de los territorios, y proscribiendo los procesos arbitrarios de desplazamiento.

El presente Convenio fue adoptado el 27 de junio de 1989 en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su Septuagésima Sexta Reunión. El Convenio fue ratificado por nuestro país en septiembre del año 2008 mediante el depósito del instrumento.

Podemos mencionar dos normas relevantes, por un lado, el artículo 14, párrafo primero:

“1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán

⁸⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 134.

tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

Por otro lado, podemos destacar el artículo 16, párrafo primero, en lo relativo a la imposibilidad de traslado de los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales:

“1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”.

9) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios⁸⁵ y de sus familiares (1990)

En este caso, el ámbito de protección de la convención son los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, y en relación con la presente investigación, se presentan normas particulares que protegen la igualdad de trato de los trabajadores migratorios, en el plano de la consagración del Derecho a la Vivienda.

Esta convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de su resolución 45/158 de fecha 16 de diciembre del año 1990, para entrar en vigor posteriormente, el 1 de julio de 2003. Fue firmada por Chile con fecha 24 de septiembre de 1993, y fue ratificado según los procedimientos correspondientes, el 21 de marzo del año 2005.

Así las cosas, su artículo 43, párrafo primero, letra d) dispone:

“Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- a) El acceso a **la vivienda**, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”.* (Énfasis del autor).

⁸⁵ La definición de trabajador migratorio está recogida en el artículo 2 de la presente Convención.

La presente norma es interesante, por establecer la igualdad de trato de los trabajadores migratorios en relación a su incorporación en los planes sociales de vivienda, y por otro lado, al vincular el Derecho a la Vivienda con la protección respecto de los alquileres que la especulación inmobiliaria eleva más allá de un nivel asequible.

- **Otros instrumentos no necesariamente vinculantes (Declaraciones, Observaciones, Principios, etc.) del DIDH que reconocen y desarrollan el Derecho a la Vivienda**

1) Declaración de los Derechos del Niño (1959)

Declaración proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 1386 (XIV), con fecha 29 de noviembre de 1959. En relación con el objeto de la investigación, establece en su principio Cuarto:

*“El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, **vivienda**, recreo y servicios médicos adecuados”.* (Énfasis del autor).

2) Observación General Número 4 sobre Derecho a una Vivienda Adecuada (1991)

La presente observación fue aprobada el 13 de diciembre de 1991, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la fiscalización del cumplimiento del PIDESC. Al respecto, el párrafo 1, 6, 7 y 16 disponen:

*“1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". Reconocido de este modo, el **derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.***

6. *El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos.* Aun cuando la referencia "para sí y su familia" supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de "familia" debe entenderse en un sentido lato.

7. En opinión del Comité, **el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo** que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. **Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.** (...) "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

16. **En algunos Estados, el derecho a la vivienda adecuada está consagrado en la constitución nacional**⁸⁶. En tales casos, el Comité está interesado particularmente en conocer los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Desea, pues, ser informado en detalle de los casos específicos y otras circunstancias en que se ha revelado útil la aplicación de esas disposiciones constitucionales". (Énfasis del autor).

3) Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996)

Dos son los resultados más relevantes de la Conferencia Hábitat II, tanto la Declaración de Estambul, como el programa de Hábitat, los cuales constituyen un "marco para vincular el

⁸⁶ El párrafo 16 refiere a la particular relevancia que conlleva la consagración Constitucional del Derecho a la Vivienda, para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y para la supervigilancia que realiza el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

desarrollo de los asentamientos humanos con el ejercicio de los derechos humanos en general y los derechos a la vivienda en general”⁸⁷.

Ésta fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos II de 1996, y dispone en su párrafo 1, 8 y 9 de manera respectiva:

*“1. (...) aprovechamos la oportunidad de hacer nuestros los **objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.***

8. Reafirmamos nuestra voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, como se ha previsto en los instrumentos de derecho internacional. A tal fin, solicitaremos la activa participación de nuestros copartícipes de los sectores público y privado y de las organizaciones no gubernamentales, a todos los niveles, para brindar a todas las personas y a sus familias garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada.

*9. **Ampliaremos la oferta de vivienda asequible**, para lo cual velaremos porque los mercados funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, porque se mejore el acceso a la tierra y al crédito y porque se ayude a los que estén excluidos del mercado de la vivienda⁸⁸”.* (Énfasis del autor).

4) Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007)

Los presentes Principios y directrices, corresponden al año 2007, en que el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, señor Miloon Kothari, los presentó al Consejo de Derechos Humanos, como parte de su informe anual. Tienen por objeto “*ayudar a los Estados a elaborar políticas y legislaciones para evitar los desalojos forzados en el ámbito*

⁸⁷ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 15.

⁸⁸ Resaltamos el párrafo 9, por la relevancia que tendrá en la discusión sobre la solución el problema de la vivienda, que intentaremos esbozar en el Capítulo V, a modo de conclusión del presente estudio.

*nacional*⁸⁹. Los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento, representan una evolución en la forma en que las Naciones Unidas han entendido el tratamiento de los desalojos y los desplazamientos, manteniendo una postura en general, por evitar la realización de aquellas prácticas, mediante acciones positivas de los Estados. Así las cosas, los párrafos 22, 37 y 38 establecen respectivamente:

*“22. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas para **prohibir la ejecución de desalojos que no estén de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.***

37. En los Procesos de planificación y desarrollo urbanos y rurales deberían participar todos los que pueden verse afectados.

38. Los Estados deberían explorar plenamente todas las posibles alternativas a los desalojos”⁹⁰. (Énfasis del autor).

Contenido Normativo del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional

Se expresa la relevancia del Derecho a la Vivienda, en la preocupación que concita en el accionar de diversas organizaciones internacionales, lo que surge del diagnóstico de que las condiciones en relación a la vivienda se han agravado en el último tiempo, lejos de mejorar, así las cosas, en 1991 las Naciones Unidas, calculaban que *“hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo”⁹¹.*

Un problema de tales características requiere de un marco internacional que asegure una mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos. Lo anterior, presupone que el Derecho a la Vivienda tenga un contenido definido, que otorgue criterios normativos para las políticas Estatales, y que se caracterice por el establecimiento de obligaciones específicas

⁸⁹ Organización de Naciones Unidas, *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Consultado el 04 de enero de 2018 <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

⁹⁰ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 14.

⁹¹ Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 4*, El derecho a una vivienda adecuada, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (1991), Párrafo 4°.

dirigidas a los poderes públicos, que guíen su actuar hacia un enfoque de Derechos Humanos, en ese sentido, consideramos que “*este derecho no constituye, como algunos creen, un concepto vacío, sin criterios específicos que oriente su interpretación*”⁹², sino que posee un contenido normativo mínimo, complementado por un catálogo de obligaciones específicas, susceptibles de ser evaluadas en su progresividad. Aquello procederemos a estudiar.

Cabe señalar, que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho a la Vivienda ha sido definido como “*el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”⁹³. El Comité DESC, ha señalado que este derecho no se debe “*interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza*”⁹⁴. Además, en relación a la consagración que recibe en el artículo 11 párrafo 1, el Comité ha señalado que “*el derecho a la vivienda adecuada se aplica a todos*”⁹⁵, dado que el concepto de familia contenido en la norma, podría utilizarse para reducir su ámbito de aplicación, al contrario, el concepto utilizado, debe ser entendido en sentido extenso, en armonía con que el goce del derecho a la vivienda no puede estar sujeto a ninguna forma de discriminación.

Podemos agregar también, que el Derecho a la Vivienda, en el contexto del principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos “*no puede considerarse aisladamente de los demás derechos*”⁹⁶. Además, cabe destacar que el Comité ha considerado como reñidos con el Derecho a la Vivienda, los desalojos forzosos, los cuales sólo podrían justificarse “*en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional*”⁹⁷.

La normativa internacional ha caracterizado el Derecho a la Vivienda, como uno que garantiza la “Vivienda Adecuada”. En ese contexto, una interpretación no restrictiva del derecho requiere identificar factores que permitirían evaluar en principio, la concurrencia de

⁹² Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, 61

⁹³ Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 4*, Párrafo 7°.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*, Párrafo 6°.

⁹⁶ *Ibíd.*, Párrafo 9°.

⁹⁷ *Ibíd.*, Párrafo 18°.

una “vivienda adecuada”, en armonía con el PIDESC y con las Observaciones Generales del Comité de DESC. Así las cosas, los aspectos a los que nos referimos son los siguientes⁹⁸:

- a) **Seguridad jurídica de la tenencia:** Las modalidades que adquiere la tenencia de la vivienda son diversas, tales como “*el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas*”⁹⁹. Este criterio genera, además, una obligación de carácter inmediato para los Estados, en relación a elaborar medidas que permitan conferir seguridad legal de la tenencia a quienes carezcan de aquella protección.
- b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** Para considerarse vivienda adecuada, ésta debe “*contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición*”¹⁰⁰.
- c) **Gastos Soportables:** Se refiere a la relación entre la entidad de los gastos personales, y los gastos que involucra la vivienda, los que “*deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas*”¹⁰¹. Aquello plantea la necesidad de protección de los inquilinos, contra los aumentos especulativos y desproporcionados de los cánones de arrendamiento.
- d) **Habitabilidad:** Se refiere a la capacidad de la vivienda para “*ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de*

⁹⁸ Aquellas no poseen un carácter taxativo. Miloon Kothari en su informe anual de 2008 ha agregado: 1) Garantía frente a la expoliación; 2) información, capacidad y creación de capacidad; 3) Participación y Posibilidad de expresión; 4) Reasentamiento; 5) Medio ambiente seguro; 6) Seguridad física y Privacidad.

⁹⁹ *Ibíd.*, Párrafo 8°, letra a).

¹⁰⁰ *Ibíd.*, letra b).

¹⁰¹ *Ibíd.*, letra c).

enfermedad”¹⁰². En síntesis, la vivienda debe asegurar la seguridad física de los moradores.

- e) **Asequibilidad:** Para ser considerada “adecuada”, la vivienda “*debe ser asequible a los que tengan derecho*”¹⁰³, es decir, a todos, pero con particular énfasis se debe asegurar a los “*grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda*”¹⁰⁴. De aquello arranca la posibilidad de adoptar medidas positivas en favor de grupos vulnerables¹⁰⁵, que aseguren el acceso a la tierra y el Derecho a la vivienda de todas las personas.
- f) **Lugar o Ubicación:** Central en la consideración de “adecuada” es la ubicación de la vivienda, que debe emplazarse en un “*lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales*”¹⁰⁶.
- g) **Adecuación Cultural:** Referida al respeto que de las identidades culturales deben guardar los procesos de modernización en la esfera de la vivienda, se establece que “*la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda*”¹⁰⁷.

- **Obligaciones que genera el Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional**

Los Derechos Sociales no deben ser considerados como meros objetivos programáticos, sino que como derechos definitivos, que si bien los entiende como fines centrales del Estado, reconoce que dan origen a obligaciones, y que al individuo “*le asiste la potestad jurídica de*

¹⁰² *Ibíd.*, letra d).

¹⁰³ *Ibíd.*, letra e).

¹⁰⁴ *Ibíd.*, letra e).

¹⁰⁵ “*Como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas que suelen producirse desastres, y otras personas*”. Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 4*, Párrafo 8°, letra e).

¹⁰⁶ *Ibíd.*, letra f).

¹⁰⁷ *Ibíd.*, letra g).

exigir dichas obligaciones”¹⁰⁸, tanto por medio de garantías presupuestarias, como mediante la justiciabilidad de los Derechos Sociales.

Podemos distinguir diversas obligaciones que surgen de la consagración del Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, fundamentalmente mediante la interpretación armónica del PIDESC, y las Observaciones Generales del Comité de DESC, sobre diversos Derechos Sociales.

- a) **Obligaciones Generales.** Son aquellas que están consagradas en el artículo 2 del PIDESC, y especificadas en la Observación General N° 3 del Comité de DESC.
 - i. **Adoptar Medidas por todos los medios:** Así lo dispone, el artículo 2, párrafo primero del PIDESC: “*1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*” (Énfasis del autor). Estas medidas deben ser adoptadas de manera inmediata y sin dilaciones, “*(...) deben ser concretas, deliberadas y específicas, para dar cumplimiento al derecho a una vivienda adecuada*”¹⁰⁹. “*Todos los medios apropiados*”, se refiere a acciones legislativas, disponibilidad de recursos judiciales, así como a cualesquiera medidas “*de carácter administrativo, financiero, educacional y social*”¹¹⁰.
 - ii. **Hasta el máximo de recursos que disponga:** Los Estados parte deben demostrar que “*llevan a cabo todos los esfuerzos posibles, dentro de los recursos que disponen, para mejorar la protección y promoción de este derecho*”¹¹¹. Esta obligación general se refiere tanto a los “*recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su*

¹⁰⁸ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 180.

¹⁰⁹ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 33.

¹¹⁰ Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 3*, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art.2 del Pacto), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (1990), Párrafo 7°.

¹¹¹ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 33.

disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales”¹¹². Se desprende además el carácter inmediato de la obligación.

iii. Lograr Progresivamente la plena efectividad de los Derechos: Esta obligación refiere al concepto de Progresiva Efectividad, que constituye un “*reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo*”¹¹³. Aquello se debe interpretar, en miras al objetivo del Pacto, que es avanzar a la plena efectividad de los Derechos.

iv. No discriminación en el ejercicio del Derecho: Obligación de carácter inmediato, que requiere que el “*derecho a una vivienda adecuada se ejerza sobre la base de la no discriminación*”¹¹⁴, lo que se desprende de la obligación general del artículo 2, párrafo 2 del PIDESC, que al tenor señala: “*2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”.

b) **Obligaciones de los Estados:** Las obligaciones que asisten a los Estados en relación al Derecho a la Vivienda, son de tres tipo o categorías¹¹⁵:

i. Respetar: Requiere que los Estados parte “*se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada*”¹¹⁶.

ii. Proteger: Dice relación con la obligación de que los Estados “*impidan la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada*”¹¹⁷.

¹¹² Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 3*, Párrafo 13°.

¹¹³ Organización de Naciones Unidas, *CESCR Observación General N° 3*, Párrafo 9°.

¹¹⁴ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 32.

¹¹⁵ El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos.

¹¹⁶ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 35.

¹¹⁷ *Ibíd.*

iii. Realizar o Cumplir: Esta obligación, se constituye por la “*exigencia de que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada*”¹¹⁸.

c) Obligación Mínima. Medidas que aseguren un nivel esencial del Derecho: Es obligación inmediata de los Estados, adoptar medidas que garanticen el contenido esencial del derecho, entendido como aquel “*elemento esencial sin el cual todo derecho pierde su significado sustantivo como derecho humano*”¹¹⁹ (Traducción propia), por todos los medios apropiados.

d) Obligaciones de realización progresiva e Instrumentos Prácticos de Aplicación: Los Estados “*tienen la obligación de lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada*”¹²⁰, obligación que deriva del art. 2, párrafo 1 del PIDESC, al utilizar la oración: “*para lograr progresivamente*”. Ahora bien los Estados poseen un margen básico de discrecionalidad, respecto de la forma de traducir aquella progresividad a la práctica concreta. La progresividad, no desnaturaliza el carácter de obligaciones internacionales de las normas del PIDESC, y en ese sentido, “*los Estados no pueden recurrir a las disposiciones relativas a la "aplicación progresiva" del artículo del Pacto como pretexto del incumplimiento*”¹²¹. Es necesaria una acción Estatal, en relación a demostrar logros cuantificables. Para aquello, se han delineado instrumentos prácticos de aplicación del Derecho a la vivienda:

i. Indicadores Estructurales: “*reflejan la ratificación/aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran*

¹¹⁸ *Ibíd.*, 36.

¹¹⁹ Fons Coomans, *Clarifying the core elements of the right to education* (1995). Consultado el 05 de enero de 2018 en <http://aihr-resourcescenter.org/administrator/upload/documents/core.pdf>

¹²⁰ ONU HÁBITAT, *El Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo N° 21, 32.

¹²¹ “Directrices de Maastricht sobre Violación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Maastricht, 22-26 de enero de 1997, Directriz 8. Consultado el 05 de enero de 2018 en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

necesarios para facilitar la realización de un determinado derecho”¹²². Ejemplo de aquellos: la consagración del Derecho a la Vivienda Adecuada en la Constitución, o la cobertura, el marco temporal y las estrategias de una política nacional de vivienda.

ii. Indicadores de Proceso: *“relacionan los instrumentos normativos del Estado con los acontecimientos importantes, que a su vez se irán sumando convirtiéndose en indicadores de resultado que se pueden relacionar más directamente con la realización de los derechos humanos”*¹²³. Son instrumentos sensibles a los cambios, dando cuenta de mejor manera del ejercicio progresivo del derecho, por ejemplo, la parte del presupuesto público utilizada para la construcción de vivienda social.

iii. Indicadores de Resultado: Aquellos *“registran los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de realización del derecho humano en un contexto determinado”*¹²⁴. Dan cuenta directa de la realización del derecho a la vivienda, y se encuentran en estrecha relación con los indicadores de proceso, en tanto aquellos podrían contribuir a un único indicador de resultado. Un ejemplo: la cantidad de viviendas sociales construidas y entregadas durante el año 2018 en un Estado determinado.

¹²² Organización de Naciones Unidas, *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de Marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”*, Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada, Miloon Kothari (2007), Párrafo 10.

¹²³ *Ibíd.*, Párrafo 11.

¹²⁴ *Ibíd.*, Párrafo 12.

CAPÍTULO III: EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO COMPARADO

Son múltiples las formas de recepción que, generalmente inspiradas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, diversos Estados han implementado respecto del Derecho a la Vivienda. Una señal de aquella recepción se expresa en la forma en que distintos países del mundo han consagrado el Derecho a la Vivienda en sus Constituciones Nacionales¹²⁵. En la presente investigación, estudiaremos el Derecho Comparado, enfocado en 4 naciones: El Reino de España, la República de Sudáfrica, la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador. Lo anterior se basa, en la relevancia sustantiva de su regulación en el caso Español, en las decisiones jurisdiccionales atinentes en el caso de Sudáfrica, y el dinamismo de modificaciones actuales de la institucionalidad por parte de gobiernos progresistas en la región latinoamericana, en el caso de Ecuador y Venezuela.

a) Reino de España

El Derecho a la Vivienda es reconocido *“por primera vez de manera expresa en una norma de rango constitucional en España en 1978”*¹²⁶. La cual, dispone en su artículo 47:

“Todos los Españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Este artículo se encuentra en el Título I de la Constitución, denominado “de los Derechos y Deberes fundamentales” (comprende entre el art. 10 y 55). Más propiamente el Derecho a la Vivienda se ubica en el Capítulo III, que se titula: “De los principios rectores de

¹²⁵ Identifíquese a modo ejemplar la constitución de Brasil, Colombia, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, Rusia, Suecia, Suiza, Turquía, etc.

¹²⁶ Guillermo Escobar Roca y Beatriz González, “Capítulo XI: Derecho a la Vivienda”, en *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Director: Guillermo Escobar Roca (Pamplona: Editorial Aranzadi, 2012), 1271.

la política social y económica”. La presente normativa, “*debe ser interpretado, de acuerdo con el art. 10.2 CE, de conformidad con los tratados internacionales suscritos por España*”¹²⁷.

Se identifica por la doctrina, que si bien no existiría una regulación de carácter general por parte del Estado, que determine el contenido del artículo 47 CE, sí se podrían evaluar ciertas normas atingentes, que inciden parcialmente en el Derecho a la Vivienda. Sean estas¹²⁸:

- 1) **Normas sobre viviendas de protección oficial:** Sustantivo desarrollo ha existido, de la regulación de la actividad de fomento de la Administración en relación al acceso a la vivienda. Un elemento relevante lo constituye la dictación de un Plan de Vivienda (Real Decreto 1186/1998, que aprueba el Plan de Vivienda 1998-2001) que armonizara la regulación pre constitucional, respecto del nuevo ámbito competencial en la materia, atribuido a las comunidades autónomas por la CE de 1978.
- 2) **Real Decreto 2066/2008, de Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012:** Se identifica la relevancia del presente plan, como medida de planificación, que incorpora una serie de medidas “*de carácter financiero y no financiero*”¹²⁹. En particular el Decreto en comento, determina “*los aspectos básicos del régimen de protección a fin de asegurar la finalidad última de las ayudas, que no es otra que hacer efectivo el derecho a la vivienda para quienes la necesitan*”¹³⁰.
- 3) **Real Decreto Legislativo 2/2008, de Texto Refundido de la Ley del Suelo:** El artículo 4.a) de la Ley en comento dispone: “*Todos los ciudadanos tienen derecho a (...) disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados*”. Es relevante el principio de diseño para todas las personas,

¹²⁷ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 79.

¹²⁸ Escobar y González, “Derecho a la Vivienda”, 1290.

¹²⁹ *Ibíd.*, 1291.

¹³⁰ *Ibíd.*, 1291-1292.

según el cual en la provisión de vivienda se deben evaluar “*las necesidades habitacionales específicas de las personas*”¹³¹.

- 4) **Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación:** Su artículo 1.1. dispone que tiene por objeto regular “*en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios*”. La normativa resultaría relevante de estudiar, para “*el concepto de vivienda <<digna y adecuada>> (...) y para las obligaciones de los particulares asociadas al derecho fundamental*”¹³².

Mencionábamos, en el número 1) *supra* el ámbito competencial atribuido por la Constitución de 1978 a las Comunidades Autónomas. Desarrollemos brevemente aquello. El artículo 148.1.3. CE dispone: “*1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3ª. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Lo anterior, determina que les corresponde a las Comunidades ejercer funciones normativas respecto del Derecho a la Vivienda y la planificación urbanística¹³³, así como una función de desarrollo en coordinación con el Estado, respecto de los proyectos de Vivienda que éste emprenda, además de “*implementar cualesquiera otras medidas que, en el marco de sus políticas de vivienda, estimen necesarias y oportunas para dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales*”.

Ejemplo de lo anterior, es tanto la Ley Catalana de Derecho a la Vivienda 18/2007 de 28 de diciembre, y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de Medidas de protección del Derecho a la Vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. El primero de estos cuerpos

¹³¹ *Ibíd.*, 1293.

¹³² *Ibíd.*, 1294.

¹³³ Así las cosas, el Tribunal Constitucional Español en la STC 61/1997 establece que el artículo 149.1.1 de la CE “*no habilita al Estado de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, que corresponden a las Comunidades Autónomas, pero sí para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, estableciendo la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad en la medida en que afecte las condiciones básicas de su ejercicio*”. Citado en Escobar y González, “Derecho a la Vivienda”, 1279.

normativos dispone en su artículo 1: “*El objeto de la presente ley es regular el derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional*”.

Finalmente, estudiaremos ciertos elementos del fundamento normativo del Derecho a la Vivienda en el Ordenamiento Jurídico Español.

Es discutido en la doctrina Española el carácter de Derecho subjetivo típico, en sentido técnico, del Derecho a la Vivienda. En ese sentido, parte de la dogmática, considera (basados en ciertas normas de la CE con redacción poco “adecuada”) que los elementos que surgen del Derecho a la Vivienda, son “*promesas supeditadas a la disponibilidad de recursos públicos, sin imponer mayores obligaciones en la práctica para el Estado o el sector privado inmobiliario*”¹³⁴. Aquella postura pareciera ser refrendada por el hecho de que el Art. 47 no estaría amparado directamente por las garantías del artículo 53 CE, lo que redundaría en que “*derecho a una vivienda digna sería más bien una aspiración o programa de política social, que, eventualmente, alcanzará virtualidad jurídica cuando sea desarrollado por el legislador*”¹³⁵. La postura recién referida, sería refrendada por el Tribunal Constitucional Español en la STC 152/1988, de fecha 20 de julio, al afirmar en su fundamento jurídico 2º, que el Art. 47 constituye un mero “*mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53) en el ejercicio de los derechos constitucionales*”¹³⁶.

Una postura contraria es la que sostiene el profesor Juli Ponce Solé, al señalar la categoría de Derecho Subjetivo típico del Derecho a la Vivienda. Así las cosas, el Tribunal Constitucional en STC 14/1992, de 10 de febrero, señala en su fundamento jurídico 11º, respecto del argumento que desacredita la obligatoriedad del Derecho a la Vivienda por su

¹³⁴ Catalina Navarro Moll. “El Derecho a la Vivienda Digna y Rol del Estado Chileno” (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Profesor Patrocinante: Javier Millar Silva, Universidad Austral de Chile, 2012), 29.

¹³⁵ María José González Ordovás, “El Derecho a la vivienda en el contexto de los derechos sociales”. Consultado el 08 de enero de 2018 en <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/feb11/derecho-vivienda.pdf>

¹³⁶ Tribunal Constitucional Español, STC 152/1988, de 20 de julio. Citado en Navarro. “El Derecho a la Vivienda digna”, 30.

ubicación en el Capítulo de los <<Principios rectores>>: “*Al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE*”. Por otro lado, respecto a la afirmación de que el Derecho en comento no constituiría un Derecho Subjetivo en sentido técnico, esta postura argumenta que señalar lo anterior, implica no distinguir entre obligaciones jurídicas de medios y obligaciones de resultado, lo que los lleva (a la postura negativa) a afirmar que de la redacción del art. 47 CE no se derivarían obligaciones de ningún tipo. Así las cosas, Ponce Solé plantea que del “*art. 47 se derivan claras obligaciones de medios (de hacer y no hacer alguna cosa, tanto, con intensidad distinta para todos los poderes públicos como para los privados), entonces no existe dificultad alguna para sostener la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en la Constitución*”¹³⁷. Se deriva de lo anterior, que el contenido normativo del art. 47 CE, se referiría a la necesidad del “*despliegue de una actividad diligente por parte de cada poder público en la esfera respectiva de sus funciones constitucionalmente atribuidas*”¹³⁸, tanto respecto del Estado Legislador, del Estado Administrador, y del Estado Juez.

Esta segunda postura, es refrendada por el Tribunal Supremo Español, en STS 18 febrero de 2002 (RJ 2002, 4826), al señalar que el artículo 47 “*consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el artículo 9.2 de la Constitución*”¹³⁹.

Finalmente podemos señalar que si bien el Derecho a la Vivienda en el Ordenamiento Jurídico Español, no impone la obligación de resultado de entregar a toda la población la titularidad de determinada vivienda, sí exige una actuación diligente de los poderes públicos involucrados, bajo una estructura de Derecho Subjetivo, con carácter de derecho defensivo, en la medida en que “*protege a quien ya disfruta de una vivienda digna y adecuada (...), frente a las intervenciones de los obligados por el derechos, consistentes en la privación misma de la*

¹³⁷ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 83.

¹³⁸ *Ibid.*, 92.

¹³⁹ Nieves Pacheco y Lorena Sales, “El Derecho a la Vivienda: Del Reconocimiento Constitucional a la realización efectiva. Los cambios del Siglo XXI”, en *Derecho Privado y Constitución*, N° 25, ISSN: 1133-8768 (Enero-diciembre 2011): 359.

vivienda o en la limitación de su disfrute”¹⁴⁰ y de derecho prestacional, en el sentido de que si bien el Estado no suministra directamente la vivienda, ofrece “ayuda, mediante típicas técnicas de fomento, a quienes no pueden obtenerlo por su medios, a fin de que éstos puedan completar las cantidades necesarias para su financiación”¹⁴¹. Es decir, el sistema constitucional español, por condicionantes económicas y presupuestarias, reconduce el acceso a la vivienda al mercado inmobiliario fundamentalmente, bajo el principio de subsidiariedad de la función Estatal, a través de ayudas públicas y regulación tanto administrativa, como legal propiamente tal.

b) República de Sudáfrica

El estudio del marco institucional del Derecho a la Vivienda en Sudáfrica, presupone señalar ciertos elementos de su contexto. Su población alcanza aproximadamente los 48 millones de habitantes. De aquella cantidad, “casi la mitad de la población de Sudáfrica (21.9 millones de personas) viven bajo de la línea nacional de la pobreza, como ha sido reportado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, y dos terceras partes del ingreso total está concentrado en el quintil más rico de la población” (Traducción propia)¹⁴², lo que da cuenta de un contexto de pobreza y exclusión, herencia de 46 años bajo el régimen del Apartheid. En relación a la vivienda, “desde 1994, de acuerdo a información oficial, aproximadamente 3 millones de subsidios para viviendas han sido aprobados. En 1997, se estimaba que aproximadamente 2.4 millones de hogares no tenían acceso a una vivienda adecuada; reportes señalan que el déficit de vivienda aumenta 204.000 casas por año” (Traducción Propia)¹⁴³. Aquellas son las condiciones que el Estado debe enfrentar.

Es en el contexto antes mencionado, que en el año 1994 se realizan las primeras elecciones democráticas, en el mes de abril, bajo la vigencia de una constitución transicional, que sería modificada, en un proceso que posibilitó la participación pública, durante el año 1996. La

¹⁴⁰ Escobar y González, “Derecho a la Vivienda”, 1307.

¹⁴¹ *Ibíd.*, 1308.

¹⁴² Organización de Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Misión Sudáfrica (2008), 8.

¹⁴³ *Ibíd.*, 7.

Constitución a la que hacemos referencia, reconoció en su sección 26 el Derecho a la Vivienda, en los términos que a continuación se refieren:

“26. (1) Todos tienen derecho a acceder a una vivienda adecuada.

(2) El Estado debe tomar medidas razonables, legislativas y de otro tipo, dentro de su disponibilidad de recursos, para lograr la realización progresiva de este derecho.

(3) Nadie puede ser desalojado de su vivienda, ni sufrir la demolición de ésta, sin una orden de un Tribunal, dictada luego de considerar todas las circunstancias relevantes. Ninguna legislación permitirá los desalojos arbitrarios”. (Traducción Propia).

En consonancia con lo anterior, la sección 28 de la Constitución reconoce el Derecho a la Vivienda a niños y niñas:

*“28. 1) Todo niño tiene Derecho: (c) A una nutrición básica, **refugio**, servicios que otorguen cuidados básicos de salud y servicios sociales”.* (Traducción Propia).

La Constitución de Sudáfrica es sindicada como un gran avance en el reconocimiento de Derechos a las y los ciudadanos, dado que *“incorpora, sin distinción, derechos civiles, políticos y sociales, y una garantía de expresa justiciabilidad de todos ellos”*¹⁴⁴, función a cargo de la Corte Constitucional, bajo un modelo de Justicia Constitucional de tipo concentrado. A pesar de la evidente influencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en su normativa Constitucional, Sudáfrica ratificó el PIDESC recién el 18 de enero de 2015, para entrar en vigor el 12 de abril del mismo año.

La recepción Constitucional del Derecho a la Vivienda ha tenido gran relevancia, lo que se ha expresado en dos ejes: por un lado, en la adopción de medidas legislativas y administrativas con enfoque de Derechos Humanos, y por otro, en la justiciabilidad del propio Derecho a la Vivienda ante la Corte Constitucional. Evaluemos ambos caminos.

¹⁴⁴ Victor Abramovic y Christian Courtis, “La justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana”, en *Jueces para la Democracia*, N° 40 (2001): 71.

El desarrollo administrativo del Derecho en comento, ha reposado bajo un marco constituido por el Ejecutivo Nacional, encargado de la definición de políticas de alcance nacional, por las Provincias, que tienen la “*responsabilidad de la distribución de los programas de vivienda y de otros servicios estatales, y de la implementación de la política nacional*” (Traducción Propia)¹⁴⁵, y por los Municipios, que desempeñan tareas en sus propias jurisdicciones.

Una primera política que da cuenta del sistema de coordinación de medidas administrativas y legislativas, en favor de un tratamiento integral del problema de la vivienda, surge de un plan diseñado en 2004, denominado “**Breaking New Ground**”, elaborado por el Departamento Nacional de Vivienda. Aquel se refiere a un plan “*integral para el desarrollo de asentamientos humanos sustentables, que busca asegurar la realización del derecho a la vivienda consagrado en la constitución*”¹⁴⁶. El programa ha sido realizado en estricta coordinación, siguiendo la directriz de normas, tales como: “*El Acto de préstamos para la vivienda y divulgación hipotecaria, el Acto de alquiler de la vivienda, las Medidas de protección a los consumidores en el ámbito de la vivienda, etc.*” (Traducción propia)¹⁴⁷.

Una segunda iniciativa relevante, es la creación del Concejo de Registro Nacional de Constructores de Vivienda. Este registro, que exige el “*listado de todos los proyectos, el registro de todos los constructores y la inspección continua de las viviendas, según se informa, ha mejorado la calidad de las viviendas construidas con subsidios del Gobierno*”¹⁴⁸.

Por otro lado, respecto de la Justiciabilidad del Derecho a la Vivienda en la práctica jurídica de Sudáfrica, podemos señalar el rol activo que la Corte Constitucional ha emprendido en la protección de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución de 1996. En ese sentido, se identifica que garantizar un catálogo sustantivo de Derechos Fundamentales, permite reforzar su justiciabilidad como un elemento relevante en el ejercicio de tales derechos. Dentro de los casos más relevantes en la justiciabilidad de los Derechos Humanos, podemos identificar: “*Port Elizabeth Municipality V. Various Occupiers, October 2004 (CCT*

¹⁴⁵ Organización de Naciones Unidas, *Informe Relator Especial Miloon Kothari Misión Sudáfrica*, 5.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, 7.

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ *Ibíd.*, 9.

53/03); *Jaftha v. Schoeman and Others*, May 2004 (CCT 74/03); and *President of the Republic of South Africa and Others v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd (Agri SA and Legal Resources Centre, amici curiae)* November 2004 (CCT 20/04)”¹⁴⁹.

Sin lugar a dudas, podemos señalar que el caso “The Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom, Irene an Others” (CCT 11/00), es tanto el primer caso en que la Corte Constitucional se enfrentó a la Justiciabilidad del Derecho a la Vivienda, como el pronunciamiento más relevante de la Corte Constitucional respecto del Derecho en estudio.

Intentaremos estudiar el caso y el pronunciamiento de la Corte. Irene Grootboom y quienes concurren con su persona a la demanda, requirieron al Tribunal Superior del Cabo de Buena Esperanza, que se pronunciara a favor de solicitar al Gobierno Provincial y Estatal, la entrega de un refugio básico adecuado o alojamiento de carácter provisorio, en el intertanto en que lograban tener acceso a una solución habitacional definitiva. Lo anterior, puesto que habrían sido desalojados de un terreno que ocupaban, en el que se estaba planificando la construcción de viviendas, bajo políticas Estatales. Luego del desalojo, ocuparon un campo deportivo que se ubicaba en las inmediaciones. Su pretensión se basaba en 2 Disposiciones Constitucionales: La sección 26 que garantiza el Derecho a una Vivienda Adecuada y obliga al Estado a adoptar medidas razonables para la progresiva efectividad del Derecho, y la sección 28, número 1, letra c), que garantiza a todo niño el Derecho a un refugio.

En tanto el Tribunal Superior del Cabo aceptó la solicitud, ordenó al Gobierno proveer a los demandantes de aquello que solicitaban, bajo ciertas condiciones básicas de habitabilidad, con base en la sección 28, número 1, letra c) de la Constitución. Las 3 esferas gubernamentales apelaron la decisión a la Corte Constitucional, tanto el nivel Nacional, Provincial como Local. La Comisión Africana de Derechos Humanos y el Centro Comunitario legal de la University of Western Cape, fueron parte del proceso, como *amicus curiae*.

Para entrar al fondo del caso, evaluemos la sentencia que resuelve el conflicto. La Corte Constitucional considera que el asunto controvertido en general, no es si los Derechos Sociales son o no justiciables, sino “cómo reforzarlos en un caso determinado”. De ahí que “*el punto de*

¹⁴⁹ *Ibid.*, 6.

partida del análisis del tribunal fue entender a los derechos económicos y sociales como derechos justiciables a partir de su reconocimiento expreso en la Constitución”¹⁵⁰.

La Corte desestima que el conflicto verse sobre la sección 28, en relación al derecho de todo niño a un refugio, dado que identifica como central para resolver el litigio, la sección 26 de la Constitución, en tanto garantiza el Derecho a una Vivienda Adecuada, y establece obligaciones para los poderes públicos de adoptar todas las medidas razonables para asegurar la efectividad progresiva del derecho, de ahí que *“la cuestión real, en términos de la Constitución, es determinar si las medidas adoptadas por el Estado en sus distintas jurisdicciones para realizar el derecho a la vivienda han sido razonables”*¹⁵¹.

Lo anterior remite a la labor que el tribunal emprende en torno a fijar el margen de discrecionalidad¹⁵² de los poderes públicos, *“para determinar las medidas concretas que adopte a efectos de garantizar el derecho social”*¹⁵³. De ahí surge entonces la potestad del Poder Judicial, para evaluar la idoneidad de las medidas adoptadas, a efectos de considerar respetado, protegido y realizado un determinado Derecho Social. Para identificar si se cumple el estándar de diligencia debida, la Corte incorpora al análisis un elemento particular: Si las medidas atienden en su implementación a quienes más lo necesitan, dado que forman parte de grupos particularmente vulnerables. Señala la Corte, que medidas exitosas que no responden de manera adecuada a las necesidades concretas de la población vulnerable, no cumplen el examen de razonabilidad. Aquello hace surgir, además, la necesidad de realizar estudios serios y manejar información verídica, para tomar medidas razonables sobre el acceso a la vivienda.

La Corte identifica que las políticas del Estado Sudafricano responden en general al criterio de <<Housing Development>>, *“en función del cual se procura proveer a los ciudadanos y residentes permanentes el acceso a una vivienda con determinadas*

¹⁵⁰ Abramovic y Courtis, “Justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana”, 72.

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² Este margen, es diverso en la Constitución de Sudáfrica, y en el PIDESC. En la primera el margen viene dado por el vocablo “razonable”, en tanto el segundo margen, se constituye desde la noción de “apropiada”. Se concluye entonces, que el criterio razonable solicita un estándar de cuidado menor en su funcionamiento que el criterio de medidas apropiadas. Lo anterior se explica, porque en la fecha del Juicio, Sudáfrica no había ratificado el PIDESC.

¹⁵³ Abramovic y Courtis, “Justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana”, 72.

características de confort”¹⁵⁴. De ahí que no exista una planificación política flexible, que permita otorgar soluciones habitacionales de emergencia, de carácter temporal a personas en situación de vulnerabilidad. Concluye la Corte: “*El Estado no está cumpliendo con la obligación impuesta por el artículo 26 (2) de la Constitución en el área metropolitana del Cabo. En particular, los programas adoptados por el Estado no alcanzan a cumplir las condiciones del artículo 26 (2) desde que no prevén ninguna solución para la categoría de personas bajo necesidades imperiosas que fueron antes identificadas*”¹⁵⁵. De ahí que requiera al Estado, “*diseñar, solventar, implementar y evaluar medidas para proveer solución a aquellas personas con necesidades de vivienda imperiosas*”¹⁵⁶. Establece, además, a un tercero imparcial, para que supervise la ejecución de la sentencia: La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, órgano contralor de apoyo de la democracia, establecido en la sección 184 de la Constitución.

Finalmente, podemos identificar 2 elementos destacables del estudio comparado de la institucionalidad de Sudáfrica: i) La relevancia que ha tenido la consagración del Derecho a la Vivienda en la Justiciabilidad y protección del mismo; y ii) La determinación del criterio de razonabilidad de las medidas en materia de vivienda, basado en información fidedigna y en favor, de manera preferente, de grupos especialmente vulnerables.

c) República Bolivariana de Venezuela

A pesar de los sustantivos esfuerzos realizados por el Gobierno Venezolano, el Movimiento de Pobladores identifica que la situación de la vivienda es particularmente crítica, puesto que incluso hacia el año 2015, “*más del 60% de la población urbana vive en barrios autoconstruidos, sin seguridad jurídica de la tierra que ocupan, habitando zonas vulnerables y con servicios deficitarios, cerca de 2 millones de familia no cuentan con vivienda y*

¹⁵⁴ *Ibíd.*, 73.

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ *Ibíd.*, 74.

aproximadamente 4 millones de personas viven en situación de inquilinas, en condiciones de desprotección legal”¹⁵⁷.

Venezuela carga con el pesado lastre de un modelo de gestión urbana, política y económica, que produce pobreza y segregación socio-espacial. Es en ese contexto, y ante el proceso transformador iniciado con la Presidencia de Hugo Chávez Frías, que se decide realizar una Asamblea Nacional Constituyente, que redactó la Constitución Política que fue ratificada por los ciudadanos el 15 de diciembre de 1999¹⁵⁸, y que hasta el día de hoy se encuentra vigente en Venezuela¹⁵⁹. Aquella Constitución es particularmente integral, en relación a su catálogo de Derechos, al reconocer a la población Venezolana Derechos Civiles, Políticos, Sociales, Económicos, Culturales y de carácter Colectivo.

La Constitución de 1999 reconoce el Derecho a la Vivienda, en su artículo 82:

“Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas”.

Además, su artículo 47 reconoce, una garantía complementaria del Derecho a la Vivienda, como lo es la Inviolabilidad del Hogar Doméstico, tal como señala su inciso primero:

¹⁵⁷ Movimiento de Pobladores en Lucha, *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad. Voces de Resistencia y Avance* (Santiago de Chile: Poblador Ediciones, 2015), 65.

¹⁵⁸ Si bien la abstención en tal consulta Constituyente bordó el 50%, el porcentaje de votantes que aprobó la Nueva Constitución, para construir un Nuevo Estado en Venezuela, alcanzó aproximadamente el 71, 78%. Según datos del Consejo Nacional Electoral, en <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e010.pdf> Consultado el 09 de Enero de 2018.

¹⁵⁹ A pesar de que con fecha 1° de mayo del 2017 mediante decreto presidencial N°2830, se dio inicio por el actual presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, a un nuevo proceso Constituyente como medida de superación a la crisis política que atraviesa Venezuela, que se encuentra actualmente en fase deliberativa mediante la Asamblea Nacional Constituyente electa democráticamente el 30 de Julio de 2017, instalándose formalmente el 04 de agosto del mismo año.

“Artículo 47. El hogar doméstico y todo recinto privado de la persona son inviolables. No podrán ser allanados, sino mediante orden judicial, para impedir la perpetración de un delito o para cumplir de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los tribunales, respetando siempre la dignidad del ser humano”.

Es evidente la inspiración de la recepción Constitucional del Derecho a la Vivienda, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al referir a una “vivienda adecuada”, “segura” y “con servicios básicos esenciales”.

Además, es relevante la conexión directa que se plantea entre el Derecho a la Vivienda y el Hábitat socialmente producido. En ese sentido, la presente definición es importante, dada su integralidad, al considerar al Hábitat como un elemento a ser humanizado, en tanto factor de humanización de las relaciones sociales más relevantes que se dan en el seno de una determinada sociedad: La Familia, La Vecindad, La Comunidad Políticamente organizada. Así las cosas, se reconoce al Hábitat como un elemento producido socialmente, que puede ser modificado de manera consiente, en la producción y democratización de las ciudades, permitiendo así formas de vida sustentables, que, según la Constitución de Venezuela, forma (El hábitat) parte del Derecho a la Vivienda.

Cabe señalar también que la Constitución de Venezuela *“incorpora dos aspectos vinculados con las garantías del derecho: la satisfacción progresiva y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado”*¹⁶⁰. Así las cosas, el Principio de progresividad en su satisfacción, informa el concepto de Derecho a la Vivienda en el Derecho Internacional, en tanto se busca evitar la regresividad en las medidas de los poderes públicos, y en el sentido del deber de los Estados de garantizar el contenido esencial del Derecho e ir mejorando su posición de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Por otro lado, el principio de la Corresponsabilidad me parece fundamental, en tanto se establece la obligación del Estado de poner a disposición de los ciudadanos, programas de fomento estatal para la construcción de la

¹⁶⁰ Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada* (Caracas: PROVEA, 2008), 14.

vivienda, “*donde es fundamental la participación de la comunidad*”¹⁶¹, tanto en la gestión de recursos, como en la planificación y ejecución del proyecto.

Del tenor literal de la Constitución, podemos destacar finalmente el inciso segundo del artículo 82, que regula aquello que la Corte Constitucional de Sudáfrica reprocha al Estado Sudafricano en la provisión de vivienda: La preocupación por los grupos vulnerables, estableciendo la obligación para el Estado Venezolano de dar prioridad a las familias de escasos recursos, y la obligación de establecimiento de medidas que permitan a los grupos vulnerables, optar a los beneficios sociales relativos al acceso a una vivienda adecuada.

Ahora bien, es evidente que “*la definición de un adecuado marco normativo y el establecimiento formal de obligaciones estatales no es suficiente para que, efectivamente, el derecho a una vivienda adecuada sea garantizado*”¹⁶². Debido a aquello, evaluaremos dos elementos relevantes: Por un lado la posibilidad de Justiciabilidad del Derecho a la Vivienda garantizado en la Constitución, y por otro lado, revisaremos cierta legislación relevante que busca desarrollar el Derecho a la Vivienda, bajo un marco de Derechos Humanos.

Sobre la Justiciabilidad de los Derechos en la Constitución Venezolana, es necesario estudiar el artículo 27, que en su inciso primero y segundo señala:

“Artículo 27. Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto”.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), Informe Especial N° 1 “Derecho a la Vivienda y Hábitat Dignos en Venezuela. Balance 1999-2005”, 2. Consultado el 09 de enero de 2018 en https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/Informe_Especial-1.pdf

Se identifica por tanto la amplitud de la Acción de Amparo Constitucional, como un mecanismo jurisdiccional de protección directa de los Derechos Humanos nominados e innominados, de donde se desprende que “*no hay derechos o garantías constitucionales y fundamentales que no sean justiciables mediante la acción de amparo, correspondiendo su ejercicio a todas las personas tanto naturales como jurídicas o morales*”¹⁶³.

Resulta evidente la aplicación del Amparo Constitucional respecto del Derecho a la Vivienda consagrado en el artículo 47. Se identifican además, los Recursos Contencioso Administrativos “*por inconstitucionalidad o ilegalidad de actos administrativos y las Demandas contra el Estado por nulidad de contratos administrativos o por responsabilidad patrimonial*”¹⁶⁴.

No solo mecanismos jurisdiccionales velan por la protección del Derecho a la Vivienda, puesto que la normativa procesal de Venezuela consagra una batería de recursos ante la autoridad administrativa, a efectos que ésta revise los actos considerados lesivos. En ese orden de consideración, podemos identificar “*el Recurso de Reconsideración, el Recurso Jerárquico, el Recurso de Revisión y la Solicitud de Autotutela*”¹⁶⁵. Complementariamente, resulta relevante en la protección del Derecho a la Vivienda, el denominado Recurso de Petición, mediante el cual se puede solicitar información relevante sobre el avance de proyectos de vivienda al órgano o autoridad correspondiente.

Ahora, respecto de la normativa que desarrolla el Derecho a la Vivienda en el Ordenamiento Jurídico Venezolano, debemos rescatar al menos 2 cuerpos relevantes:

- 1) **Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat:** En primer lugar, “*la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH) de 1999, y la que sustituye a ésta, Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH) de 2005*”¹⁶⁶.

¹⁶³ Allan R. Brewer-Carías. “El Amparo Constitucional en Venezuela”. En *Revista IUS vol.5, N° 27* (Enero-junio 2011): 254.

¹⁶⁴ PROVEA, *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, 42.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ PROVEA, Informe Especial N° 1 “Derecho a la Vivienda y Hábitat Dignos en Venezuela”, 33.

La Ley surge luego de que CONAVI¹⁶⁷ convocara en 2001 a una Constituyente de la Vivienda, y busca “*regular la obligación del Estado Venezolano de garantizar el Derecho a la Vivienda y Hábitat dignos, y asegurar su protección como contingencia de seguridad social y servicio público de carácter no lucrativo, para el disfrute individual y colectivo de una vida y ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias*”¹⁶⁸.

Otros elementos relevantes son sus instrumentos, como la Política Nacional de Vivienda, y la proposición del Servicio Nacional de Vivienda y Hábitat; y la formalización de la participación ciudadana, las Organizaciones Comunitarias Integrales de Vivienda y Hábitat, que confluyen en Consejos Comunitarios de Vivienda y Hábitat.

- 2) **Decreto N° 1666**, de 4 de febrero de 2002: El objetivo del decreto, según su artículo primero, número 1, es “*1. Iniciar, con la participación protagónica de las comunidades organizadas, el proceso para regularizar la tenencia de las tierras urbanas ocupadas por barrios y urbanizaciones populares, procurando la debida coordinación interinstitucional*”, en cumplimiento del contenido del Derecho a la Vivienda según la OG N° 4 del Comité DESC, sobre la Seguridad de la Tenencia.

Un elemento relevante, se encuentra en el artículo 8, número 3, inciso segundo, enmarcado en la participación popular en la obtención de información relevante para el proceso de regularización: “*Con tal propósito, en cada barrio y urbanización popular se organizarán los **Comités de Tierra Urbana***”¹⁶⁹. (Énfasis del autor).

A modo de conclusión, podemos rescatar del Sistema Venezolano: i) La existencia de un mecanismo integral y directo de Justiciabilidad de los Derechos Humanos; ii) La existencia de un marco normativo multidimensional respecto del problema de la vivienda; y iii) La

¹⁶⁷ Consejo Nacional de Vivienda.

¹⁶⁸ PROVEA, *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, 15.

¹⁶⁹ Sobre la Relevancia de los Comités de Tierra Urbana: “*La regularización jurídica ha permitido a los CTU la entrega de más de 500.000 títulos de propiedad sobre el suelo a las familias que lo ocupan, tanto en forma individual como colectiva*”. Movimiento de Pobladores en Lucha, *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad*, 70.

preponderante iniciativa popular y participación social y política militante en la gestión urbana y en la ejecución de los diversos proyectos habitacionales.

d) República del Ecuador

A diferencia de los casos presentados con anterioridad, la Constitución vigente actualmente en Ecuador, no es la primera Carta Magna que reconoce el Derecho a la Vivienda. Por lo tanto, revisaremos brevemente la forma de la recepción del Derecho en la Constitución de 1998, antes de estudiar la Constitución con actual vigencia.

Fruto de una Asamblea Nacional Constituyente surge la Constitución de 1998, en un contexto profundo de crisis institucional y de sucesivas destituciones de diversos Presidentes de la República. Respecto de su realidad urbana, dos fenómenos relevantes para aquel periodo: Por un lado, la alta tasa de informalidad en la construcción de vivienda, que en cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, para el 2002 se estiman en cerca de “66.000 los hogares nuevos por año, siendo la producción formal sector público privado, de sólo 23.000 (el 34,85% del total)”¹⁷⁰. Por otro lado, un déficit habitacional bastante alto, que hacia el 2000 se componía de “850.000 viviendas con un déficit habitacional, de los cuales 500.000 constituían el déficit cualitativo”¹⁷¹.

Sin perjuicio de aquello, la Constitución recogía ciertos elementos relevantes del Derecho a la Vivienda, basándolo en el Derecho a una Calidad de Vida Digna. Así dispone su artículo 23, numeral 20:

“Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

¹⁷⁰ Pablo Gago Lorenzo, “Reflexiones sobre el Derecho a la Vivienda en el Ecuador: Una revisión desde la realidad urbana y el Derecho a la Ciudad”, 3. Consultado el 09 de enero de 2018 en http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1218665587.ponencia_final_de_pablo_gago_2.pdf

¹⁷¹ *Ibíd.*, 3.

20. *El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios*". (Énfasis del autor).

Un segundo elemento a rescatar de la C98 es la relación que establece del Derecho a la Vivienda con la Función Social de la Propiedad, en relación con la Potestad Expropiatoria de la Administración del Estado. Así, su artículo 32 dispone:

“Artículo 32.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley.

El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social”.

A pesar de aquella regulación, resulta evidente su insuficiencia, que al tenor de Pablo Gago si bien no constituye por sí mismo una barrera para el Derecho a la Vivienda, *“el marco legal ecuatoriano no garantiza una interpretación focalizada y herramientas acordes con la promoción, seguimiento y consecución del derecho a la vivienda adecuada y condiciones de equidad en el acceso a la ciudad, servicios básicos para todas y todos”*¹⁷². Avancemos.

Un hecho relevante en la historia reciente del Ecuador, se registra en 2006 con la elección del Presidente Rafael Correa, quien posibilitó la realización de una Asamblea Constituyente electa el 15 de abril de 2007, redactando un Constitución particularmente extensa e integral en la protección de Derechos Humanos. Así las cosas, esta Constitución fue Publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Sobre el Derecho a la Vivienda, diversas normas son relevantes. Podemos identificar como la norma nuclear, la que se encuentra en el artículo 30, del Capítulo Segundo “Derechos del Buen Vivir”, como parte de la Sección Sexta “Hábitat y Vivienda”, que dispone:

“Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

¹⁷² *Ibíd.*, 10.

Por otro lado, cabe destacar el artículo 66 de la Constitución que reconoce al Derecho a la Vivienda como integrante del Derecho a una Vida Digna, y que dispone:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

*2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, **vivienda**, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”* (Énfasis del autor).

Además, la Constitución de 2008 reconoce el Derecho a la Vivienda, como parte relevante de la protección de ciertos “*grupos de atención prioritaria*”¹⁷³, como por ejemplo: Los adultos mayores, en el artículo 37, numeral séptimo: “*7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento*”; los jóvenes, en el artículo 39, inciso segundo: “*El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, **vivienda**, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento*”. (Énfasis del autor); y las personas con discapacidad, en el artículo 47, numeral sexto: “*6. Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas con discapacidad que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de centros de acogida para su albergue*”.

En ese orden de consideraciones, y según una evidente inspiración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el art. 42 se refiere a los desplazamientos arbitrarios:

“Art. 42.- Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las

¹⁷³ Defensoría del Pueblo, “Derecho a la Vivienda en Ecuador”, 11. Consultado el 09 de enero de 2018 en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/68/4/DERECHO%20A%20LA%20VIVIENDA.pdf>

autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios”.

Relevante es el art. 375, ubicado en el Título VII denominado “Régimen del Buen Vivir”, Capítulo I “Inclusión y Equidad”, Sección Cuarta “Hábitat y Vivienda”, que dispone:

“Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”.

Finalmente, el artículo 376, reconoce, tal como la Constitución de 1998, el rol de la Expropiación, como herramienta Estatal para garantizar el Derecho a la Vivienda:

“Art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”.

Ahora, respecto a normas legales que desarrollan el Derecho a la Vivienda, en un marco de mayor concreción, podemos identificar las siguientes:

1) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

Establece como Facultades de los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos Descentralizados, según su artículo 84, letra i), *“implementar el derecho al hábitat y a la vivienda de interés social en el territorio metropolitano”.* Importante resulta su art. 147, que en su inciso primero señala: *“Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas”.* El inciso tercero de la misma norma también es importante, al referirse a la forma de financiamiento del acceso a la vivienda: *“Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar”.*

- 2) **Ley de Inquilinato:** *“regula contratos de arrendamiento y establece las condiciones mínimas de la vivienda. Establece canon de arrendamiento. La ley no ha sido adaptada a las nuevas normas constitucionales”*¹⁷⁴.
- 3) **Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo:** Fruto del trabajo de diversas instituciones relacionadas, discutida y aprobada por la Asamblea Nacional durante mayo y junio de 2016. Expone sus objetivos en el artículo 1¹⁷⁵, relativos a establecer principios para regir el ejercicio de las competencias en el ámbito del ordenamiento territorial, para que se articulen eficazmente, logrando así garantizar el Derecho a la Ciudad, al Hábitat y a la Vivienda Adecuada, en consonancia con el Buen Vivir, en ese sentido, *“la ley proveerá a los municipios un conjunto de herramientas legales para acompañar sus esfuerzos en el desarrollo urbano sostenible. Ofrecerá un marco normativo claro en relación a la tenencia, el valor del suelo y el uso y desarrollo del mismo”*¹⁷⁶.

Para terminar, respecto de los elementos a destacar del ordenamiento jurídico del Ecuador en relación al Derecho a la Vivienda, podemos distinguir:

- i. Lo **integral y el carácter relacional de la regulación sobre el derecho** en comento, que lo construye en su vinculación con la función social de la propiedad, el Derecho a la Ciudad, y (tal como hemos planteado al comienzo de esta investigación, como principios inspiradores del Derecho a la Vivienda), el Buen Vivir y la Vida Digna.
- ii. **La justiciabilidad directa de los Derechos reconocidos en la Constitución del 2008**, ante la Corte Constitucional, mediante la Acción de Protección del artículo 88: *“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u*

¹⁷⁴ *Ibíd.*, 14

¹⁷⁵ Consultado el 11 de enero de 2018 en <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

¹⁷⁶ ONU HÁBITAT, “Ecuador aprueba proyecto de ley sobre gestión del suelo”, 19 de mayo de 2016. Consultado el 11 de enero de 2018 en <https://es.unhabitat.org/ecuador-aprueba-proyecto-de-ley-sobre-gestion-del-suelo/>

omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

- iii. **Su relación explícita con el Derecho a la Ciudad**¹⁷⁷. Dado que a renglón seguido de la consagración en el art. 30 del Derecho a la Vivienda, se protege el Derecho a la Ciudad, como presupuesto y elemento prospectivo del Derecho a la Vivienda, como parte de un ejercicio complejo de una ciudadanía compleja, en una comunidad política democrática, tal como sigue: “*Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.*

¹⁷⁷ Relación a la que volveremos en el Capítulo V *infra*.

CAPÍTULO IV: MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA

La situación de la vivienda en nuestro país se desarrolló a través de sucesivas crisis desde el Siglo XIX, hasta las condiciones actuales de vida de los pobres. Aquello tendió a conformar lo que hemos denominado como el “Problema de la Vivienda”. La situación a la que hacemos referencia, hizo necesaria la intervención del aparato Estatal, a efectos de abordar la cuestión desde diversas perspectivas, a través de mecanismos legislativos y de política pública fundamentalmente, de la forma en que estudiaremos a continuación.

Existe en nuestro país, un desarrollo bastante sustantivo del análisis histórico de la institucionalidad del sector de la Vivienda Social. En base a aquel sustrato estadístico y de análisis, complementado con el desarrollo propiamente normativo del problema, pretendemos plantear una investigación que intente dar cuenta de la mejor manera posible, tanto de problemas del ámbito jurídico, como del ámbito de la geografía urbana, de la historia y de la sociología. Es por lo mismo, que en el presente capítulo, estudiaremos las formas particulares que ha tenido el Estado Chileno de abordar el problema de la vivienda. Ahora bien, debido a que aquello no es el principal énfasis de la investigación, y en virtud de la extensión de la misma, el estudio histórico-institucional presentará un carácter breve, que en ningún caso logra dar cuenta de la complejidad histórica del desarrollo del objeto de estudio.

Para lo anterior, trabajaremos en base a la periodificación del Ministerio de Vivienda¹⁷⁸, con ciertas correcciones, respecto de las formas en que el Estado Legislador y Administrador ha abordado la temática de la Vivienda Social:

1. El origen de las Políticas Sociales sobre Vivienda (1843-1924)

- Elementos de Contexto

¹⁷⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un siglo de Políticas de vivienda y Barrio*, Coord. Camilo Arriagada Luco (Santiago: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional-MINVU, 2004). Consultado el 11 de enero de 2018 en http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx

El periodo del presente apartado corresponde a 1843-1924, lo que viene dado por el surgimiento de la primera iniciativa pública en relación a la vivienda popular, como por el periodo de vigencia de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906.

El final del Siglo XIX y gran parte del Siglo XX se caracterizan en términos demográficos, por un proceso de transición poblacional inicial, que se fundamenta por la relación-tensión entre la tasa de fecundidad y tasa de mortalidad. Aquello es condicionado, además, por uno de los procesos sociales más importantes que experimentaron las urbes nacionales, la llamada “Migración Campo-Ciudad”, posibilitada por la crisis del sistema agrícola de producción que expulsaba fuerza productiva, peones, que llegaban vagando y “buscando vidas” a la ciudad, como espacio de concentración política, administrativa, y económica del nuevo modelo en transición a la industrialización. Así las cosas, *“durante la primera década del siglo XX las ciudades chilenas comenzaron a aumentar su importancia relativa respecto a los sectores rurales que hasta entonces concentraban la mayor parte de la población”*¹⁷⁹.

Este fenómeno de descampesinización y de migración a las ciudades, se tradujo en un *“proceso informal de construcción urbana, debido justamente a que los grupos sociales que iban llegando a las grandes ciudades pertenecían a los sectores populares más desposeídos, las que construían con sus escasos recursos viviendas provisionales”*¹⁸⁰. Lo anterior desdibujó el plano constructivo colonial de damero, generó enfrentamientos entre las clases dominantes y el bajo pueblo, y aumentó de manera irreversible la demanda por acceso a la vivienda en sectores urbanos, convirtiéndola en un problema de carácter público, que fue afrontado durante este periodo, desde una perspectiva **Higienista**¹⁸¹, lo que tiene su correlato en diversas leyes, reglamentos, y proyectos de autoridades públicas, como el del Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna. Aquello devela a los mecanismos estatales, como fenómenos

¹⁷⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 26.

¹⁸⁰ Villas, “Procesos Formales de Disciplinamiento Urbano”, 2.

¹⁸¹El Higienismo sería *“un Arte que se propone, por medio de los modificadores cósmicos o individuales, mantener o restablecer la salud del hombre sano o enfermo (...) en las condiciones más favorables al desarrollo o desenvolvimiento regular de su organización física, intelectual y moral”*. Louis Fleury, *Cours d'hygiène: fait a la faculté de Médecine de Paris*, Labé, (Paris: 1852). Citado en Eduardo Tortajada y García, “Utilidad de la higiene pública: sus progresos en el presente siglo” (Discurso pronunciado ante el claustro de la Universidad Central, Establecimiento Tipográfico de A. Vicente, Madrid, 1862), 3.

biopolíticos de disciplinamiento urbano de los espacios de autonomía de las clases populares¹⁸².

Respecto de las formas particulares de vivienda, recurriremos a lo señalado al respecto por De Ramón, quien distingue la existencia de dos etapas en la ocupación habitacional de los sectores populares¹⁸³. Una primera etapa, “*se sitúa entre 1830 y 1940, y se caracterizó por el arriendo de sitios y cuartos redondos, piezas en conventillos y edificios maltrechos, y así también, pero en menor medida, por la ocupación de terrenos de uso público*”¹⁸⁴. Una segunda etapa se sitúa entre 1950 y 1970, “*marcada por la ocupación ilegal de terrenos*”¹⁸⁵.

Se distinguen entonces, ciertas tipologías de vivienda popular relevantes: a) Los **cuartos redondos**: “*Aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada*”¹⁸⁶; b) **Los ranchos**: “*Habitaciones construidas en base a materiales compuestos por masas húmedas y putrescibles*”¹⁸⁷; c) **Los Conventillos**: Forma más extendida de vivienda popular del periodo, definida como “*La propiedad destinada a arrendamiento, por piezas o por secciones, a la gente proletaria, y que en varias piezas o cuerpos de edificios arrendados a distintas personas tengan patio o zaguán común*”¹⁸⁸. Se caracterizaba por los baños y lavaderos comunes en el patio, como espacios de sociabilidad popular; y podemos agregar d) **Los Cités**: Viene del francés que significa ciudad pequeña, y su principal característica era “*estar conformado por casas pequeñas, (entre 36 y 78 m²), continuas y pareadas en torno a un eje de circulación central sin salida*”¹⁸⁹. Se distinguía del conventillo, por la presencia de materiales constructivos sólidos, mayores espacios y la existencia de baños y lavatorios propios en cada unidad.

¹⁸² Villas, “Procesos Formales de Disciplinamiento Urbano”, 14.

¹⁸³ Armando De Ramón, “La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970”, en *EURE*, Vol. XVII, N° 50 (1990): 6.

¹⁸⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 14.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 15.

¹⁸⁶ Rodrigo Hildago Dattwyler, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 26 (1999): 70.

¹⁸⁷ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 15.

¹⁸⁸ “Reglamento de Conventillos”, en *Revista de Higiene*, Tomo VII, Santiago (1901).

¹⁸⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 68.

- **Antecedentes de una política pública de alcance Nacional**

Una primera iniciativa pública, circunscrita al territorio de la Provincia de Santiago, es la Ordenanza de 1843 dictada por el propio Intendente, don José Miguel de la Barra. La doctrina al respecto, es conteste en señalar que *“la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los cuartos redondos, y se promulgó en el año 1843”*¹⁹⁰. Al respecto, el cuerpo normativo disponía: *“Desde el 1° de Diciembre del presente año se prohíbe habitar todo cuarto o calle que no tenga una ventana cuando menos de una vara y cuarta de alto o postigos en la puerta de la mitad del alto y expeditamente con un corral o patio”*¹⁹¹.

Si bien la ordenanza que señalamos no tuvo mayor relevancia debido a su aplicación (o la falta de ella), la consideramos importante a efectos de sindicarla como un antecedente temprano de la preocupación de las autoridades administrativas del periodo respecto de las formas particulares de vivienda popular. En el mismo sentido, un segundo antecedente de la Ley de Habitaciones Obreras, viene dado por el Reglamento de 1888, de la Municipalidad de Santiago, sobre la construcción de Conventillos.

- **Ley General sobre Habitaciones para Obreros de 1906**

Considerada como la “primera ley social” del Estado Chileno, es además, la primera iniciativa de carácter nacional en materia de vivienda social. Tuvo como objetivo principal *“regular las condiciones sanitarias de las habitaciones obreras”*¹⁹².

Tiene un carácter pionero en relación al Derecho Comparado en Latinoamérica, lo que se expresa en que luego de ella, *“aparecen las leyes argentinas y colombianas, en 1915 y en 1918, respectivamente”*¹⁹³. Recibe inspiración en su elaboración, de *“las legislaciones belgas y francesas de los años 1889 y 1894”*¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 70.

¹⁹¹ “Ordenanza de 1843 sobre Cuartos redondos”, en *Revista Higiene*, tomo I, ‘Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia’ (Julio 1843): 183.

¹⁹² Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 19.

¹⁹³ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 69.

¹⁹⁴ *Ibíd.*

En un sentido más técnico, podemos señalar que la Ley 1838, data del 20 de febrero de 1906, siendo publicada en el D.O. N° 8435 del 20 de Agosto del mismo año, y que *“la normativa, concebida principalmente por don Alejo Lira Infante emulando las experiencias francesas, lleva las firmas del Presidente German Riesco y de don Miguel Cruchaga Tocornal, a la sazón Jefe de Gabinete”*¹⁹⁵.

La normativa en comento según nuestro particular punto de vista, es una respuesta disciplinaria del Estado Chileno, que bajo la perspectiva medicalizante del higienismo, buscaba limitar los espacios de autonomía política construida por los pobres urbanos en el contexto de las formas de habitación popular, con énfasis en el caso de los Conventillos.

Uno de los elementos centrales de la Ley 1.838, es la creación de los Consejos de Habitaciones para Obreros, coordinados por el Consejo Superior de Habitaciones de Santiago. Sus facultades son las reguladas en su artículo primero, que al respecto dispone¹⁹⁶:

“a) Favorecer la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria, i su arrendamiento a los obreros, o su venta sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa;

b) Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a este objeto;

c) Fijar las condiciones que deben llenar los que se construyan en lo sucesivo para que sean acreedoras a los beneficios que otorga esta ley, i aprobar los planos i especificaciones que cumplan con los requisitos exigidos;

d) Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieren sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto; i

e) Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones”.

¹⁹⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 54.

¹⁹⁶ Ley 1.838, General sobre Habitaciones para Obreros, de 20 de febrero de 1906. Consultada el 16 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=22950&idVersion=1912-12-13>

Existe una especie de consenso sobre una evaluación positiva por la historiografía tradicional del talante de la norma en comento, sin embargo, consideramos que en términos generales, la regulación establecida por la Ley de Habitaciones Obreras, tuvo un impacto mínimo e incluso negativo en la solución del problema de la vivienda, que se circunscribió a *“la construcción de habitaciones para los empleados fiscales, a la administración de algunas obras por el Consejo de Habitación y a las iniciativas que pudieran tomar las municipalidades. La mayor iniciativa fiscal, consistió en estimular la acción privada por medio de distintos tipos de beneficios”*¹⁹⁷.

Por lo tanto, evaluaremos cuatro elementos de la Ley 1.838: i) Las posibles iniciativas municipales que establece sobre la vivienda; ii) Los beneficios a la iniciativa privada; iii) Mecanismos de financiamiento asociados; y iv) Un diagnóstico general del carácter regresivo de la norma.

Respecto de las iniciativas municipales, podemos señalar brevemente, que se consagran con particular vehemencia en el artículo 19 de la Ley: *“Art. 19. Se autoriza a las municipalidades de la República para que en sus respectivos territorios construyan habitaciones hijiénicas i baratas para arrendar a la clase proletaria con o sin promesa de venta”*. El inciso tercero del artículo establece una limitación al canon de arrendamiento que se puede cobrar sobre aquellas viviendas, el cual no podrá superar el valor de los *“interes i amortización de los bonos emitidos”*.

Respecto de los beneficios a la iniciativa privada, se evalúa positivamente la presente norma, puesto que *“a diferencia de las iniciativas anteriores, mas bien de carácter coercitivo, innovó incorporando una política de fomento a la construcción de viviendas, que vinculaba al sector privado (...)”*¹⁹⁸. Aquellos beneficios son tratados en el párrafo tercero de la ley titulado *“De la proteccion a la construccion de las habitaciones baratas”*. Se otorgan a aquellas Habitaciones calificadas de Higiénicas por el Consejo de Habitación respectivo, por el plazo de 25 años (siempre que se mantenga su condición fundante) y son en general, los

¹⁹⁷ Vicente Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad* (Santiago: Ediciones Sur, 1988), 39.

¹⁹⁸ Nash y Paredes, *“Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”*, 19.

siguientes¹⁹⁹: Exención de Tributación, Derecho a Consumir Agua Potable, Pavimentación Gratuita, Servicio de Alumbrado, Empalme de Alcantarillado gratuito, Alcantarillado y prolongación del Servicio por cuenta del Fisco, Plaza Pública y Escuela Gratuita, y Antejardines.

Respecto de los métodos de financiamiento, podemos señalar que en 1907 se dictó la Ley 1.969 que autoriza al Consejo Superior de Habitaciones para contratar un empréstito de hasta seis millones de pesos, por medio de bonos de 6% de interés, y 2% anual de amortización acumulativa. El objetivo de aquella norma complementaria era apoyar la iniciativa constructiva del Estado, tal como se disponía en su artículo 2°: *“El Consejo Superior de Habitaciones invertirá los fondos que produzca este empréstito, exclusivamente en la adquisición de terrenos i en la construcción de habitaciones destinadas a obreros en las ciudades de la República, cuya población exceda de ocho mil habitantes”*²⁰⁰.

Finalmente, respecto del balance general de la actuación de la Ley en estudio, podemos señalar que tuvo una repercusión bastante limitada en su periodo de vigencia, que fue desde 1906 hasta 1924, aquellas limitantes emanaban según la doctrina, de la *“ausencia de financiamiento que estimulara la acción constructiva de agentes privados, (...) y, de la propia acción de los consejos que demolió numerosas habitaciones por considerarlas insalubres”*²⁰¹. Así las cosas, según datos del MINVU²⁰², en los años que rigió, el Estado se hizo cargo de la construcción de cerca de 396 casas, mientras que la iniciativa privada favorecida por la propia ley, alcanzó las 3.246 viviendas, con tipología constructiva fundamentalmente de cité. Se repararon además, alrededor de 614 viviendas, mientras que se demolieron, aproximadamente 15.147 piezas, y se construyeron cerca de 9.778²⁰³. Lo anterior se debió a la facultad de declarar insalubre las habitaciones por parte de los Consejos, consagrada en el art. 8 de la Ley 1.838: *“Serán declaradas insalubres o inhabitables las casas destinadas a darse en arrendamiento cuyas habitaciones no reúnan las condiciones que exija la vida bajo el punto*

¹⁹⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 61.

²⁰⁰ Ley 1.969 Que autoriza al Consejo Superior de Habitaciones para Contratar un Empréstito, (Publicada el 18 de Julio de 1907). Consultada el 17 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23040>

²⁰¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 54.

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 71.

de vista de la distribución de las piezas, su nivel con relación a los patios i calles, el cubo de aire, la luz, la ventilación i demás preceptos de la higiene". En caso de ser declarada inhabitable la vivienda, el Consejo podía recurrir a la Justicia, para que se procediera a la demolición de la misma, al tenor del art. 12 de la ley. Todo lo anterior, sin que existiese un plan de contingencia y de reubicación efectiva de las familias que eran desalojadas arbitrariamente de sus habitaciones.

Aquello redundó en el encarecimiento de los cánones de arrendamiento, siendo consecuencia del actuar de los Consejos de Habitación, el aumento de la especulación, la pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, el aumento del déficit habitacional, y ciertos procesos de movilización social vinculados a la conformación de Ligas de Arrendatarios (La primera de ellas constituida en 1914²⁰⁴), que conformaron en 1921 el Comité Obrero de Acción Social (COAS), que en coordinación con cerca de 200 arrendatarios del Conventillo Prado de Santiago, procedieron a declararse en Huelga de arrendamientos el 10 de mayo de 1922, en la primera iniciativa popular de ese talante. La Huelga tuvo carácter asambleario, lo que posibilitó la coordinación con otros Conventillos y Habitaciones populares, *"que se fueron plegando progresivamente a la movilización, llegando incluso a los 300 Conventillos en lucha hacia fines de Mayo"*²⁰⁵. Esto da cuenta de que si bien es relevante un primer esfuerzo Estatal de carácter nacional por abordar el problema de la vivienda, éste no logró dar cuenta de la condiciones de vida de los pobres, aumentando el hacinamiento y la presión social sobre la necesidad de soluciones concretas.

2. La Vivienda Social en el período de Ensaye legislativo (1925-1939)

- Elementos de Contexto

3 elementos del presente periodo evaluaremos. En primer lugar, la continuación del proceso de transición demográfica y crecimiento urbano iniciado en el periodo anterior, en segundo lugar, las presiones que el germinal movimiento de pobladores ejercía en contra de la

²⁰⁴ Villas, "Procesos Formales de Disciplinamiento Urbano", 25.

²⁰⁵ *Ibíd.*, 26.

institucionalidad y de la forma mercantil de acceso a la vivienda, y en tercer lugar, los distintos esfuerzos del Estado, para paliar el problema de la vivienda.

El proceso de migración campo-ciudad seguirá ocurriendo durante el presente periodo, lo que redundó en un abultado crecimiento demográfico, que se expresó en que *“en la década de 1930, por primera vez el campo deja de crecer y la ciudad crece más, comenzando ésta a cubrir terreno agrícola”*²⁰⁶. El crecimiento demográfico antes descrito se explica fundamentalmente por dos factores: i) En virtud del crecimiento vegetativo o natural de la población; y ii) Por las modificaciones propiciadas por flujos migratorios. Los procesos migratorios del campo a la ciudad en virtud de la crisis del sector agrícola, determinan el crecimiento diferenciado en términos demográficos, de las principales urbes del país. Aquello se explica además, dado que en la *“década de 1940, el país asumió un esquema económico que tendió a aumentar la producción interna, fomentándose la industria nacional”*²⁰⁷, lo que se expresó en la creación hacia el final del presente periodo, de la Corporación de Fomento (CORFO), que permitió impulsar con fuerza el desarrollo urbano nacional. Finalmente, un tercer elemento de la modificación demográfica que determinó el crecimiento extensivo de las principales urbes del país dice relación con la crisis de la industria salitrera, marcada en el presente periodo por la disminución de la demanda externa. Debido a la debilidad que representa la dependencia económica de mercados extranjeros, ante la crisis, debieron migrar miles de trabajadores junto a sus familias, desde los enclaves mineros hacia las principales ciudades: Santiago, Valparaíso y Concepción. Un proceso vinculado a lo anterior vino dado por la expansión física que sufrieron las principales ciudades ante los flujos migratorios, que derivó en su crecimiento desmedido, invadiendo territorios rurales, lo que se expresa en Santiago, en que *“entre 1900 y 1940 la ciudad pasa de 4 mil a casi 11 mil hectáreas”*²⁰⁸.

Por otro lado, el panorama estructural descrito en el apartado anterior, que planteaba un escenario convulsionado hacia la mitad de la década de 1920, se mantuvo en condiciones generales durante el periodo del presente apartado. En aquel contexto se dicta el 17 de septiembre de 1924 la Ley de Impuesto a la Renta, que fue duramente resistida por los grupos

²⁰⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 26.

²⁰⁷ *Ibíd.*, 33.

²⁰⁸ *Ibíd.*, 34.

que gestionaban el capital inmobiliario y la renta de la tierra. Aquellos grupos sociales decidieron hacerle frente a la medida legislativa, mediante el aumento sostenido de los cánones de arrendamiento, lo que significó un aumento del costo de la vida en un contexto de alto desempleo. Aquella situación de inestabilidad política abrió de par en par las puertas, para que el movimiento de Arrendatarios se volviese a constituir con mucha más fuerza y claridad política que antes, nucleados en Santiago, fundamentalmente por la Liga de Arrendatarios y la Sociedad de Arrendatarios de Defensa Mutua, y posteriormente por la Junta Central de Arrendatarios. Así las cosas, para *“el año 1925, los arrendatarios a lo largo del país dejaron de pagar sus arriendos durante seis meses, en protesta por el alza de los cánones”*²⁰⁹.

La respuesta Estatal fue la judicialización de los conflictos y la institucionalización de las demandas de los movimientos sociales, incluyendo incluso la primera y única mención a una *“Habitación Sana”* en una Constitución Chilena, la de 1925, sin considerar sus propuestas y peticiones. El periodo se denomina de *“Ensaye Legislativo”*, debido a los diversos intentos por establecer una institucionalidad duradera en el sector de vivienda, lo que se expresa en que *“en este periodo de 11 años se fundó y refundó cinco veces la institucionalidad habitacional”*²¹⁰.

- Dictación de la *“Ley de Vivienda”* de 1925

El antecedente directo de la iniciativa legislativa con la que comienza el presente periodo, es la huelga de arrendatarios de Valparaíso, en coordinación con el movimiento de Santiago, iniciando en Febrero de 1925, logrando una gran apoyo popular y reacción inmediata de parte del Gobierno de la época, lo que se expresó en que *“el paro de actividades provocado por los arrendatarios de Valparaíso aceleró la promulgación del D.L. N° 261, que establecía la rebaja de arriendos para cierto tipo de habitaciones”*²¹¹.

El Decreto al que hacemos referencia se dictó el 19 de febrero de 1925, y ha sido conocido como *“Ley de Vivienda”*. Dentro de sus elementos relevantes podemos distinguir²¹²:

²⁰⁹ Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, 79.

²¹⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 55.

²¹¹ Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, 90.

²¹² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 62.

- a) La rebaja de un 50% de la renta de arrendamiento de las viviendas que han sido declaradas insalubres por la autoridad sanitaria.
- b) Se establecen límites a las rentas que pueden obtener los propietarios de viviendas declaradas “salubres”²¹³.
- c) En virtud de la limitación a las rentas máximas percibidas, se establece la exención del pago de contribuciones fiscales.
- d) Establece la prohibición del arrendador, de desahuciar a su arrendatario antes de un periodo de 6 meses.
- e) Creación de los Tribunales de Vivienda.

El 17 de marzo de 1925 se publicó el D.L. N° 367, Reglamento de la Ley de Vivienda, que dedicó su articulado al funcionamiento de los Tribunales de Vivienda, de forma tan exhaustiva, que parte de la doctrina, la consideraba una ley complementaria de la anterior.

La “Ley de Vivienda” en general fue muy poco efectiva. La doctrina la criticó con ahínco por vulnerar el Derecho de Propiedad, a través de la limitación del canon de arrendamiento. También, se cree por parte de la doctrina, que la rebaja mencionada en la letra a) *supra*, “*fue utilizada como una estrategia de los arrendatarios quienes deterioraban las condiciones de ellas con la finalidad de pagar menores cánones de arriendo*”²¹⁴. Otro indicador de su efectividad dice relación con que si bien el gobierno intentó judicializar gran parte de los conflictos con los arrendatarios por medio de los recién creados Tribunales de Vivienda, estos ejercieron su función sólo hasta 1927, en que fueron refundidos en el Gobierno de Ibáñez con los Tribunales del Trabajo, relacionándose los fundamentalmente “*con la demolición de cerca de treinta mil habitaciones*”²¹⁵, lo que tuvo un efecto directo en el aumento del déficit habitacional.

²¹³ “Si su canon no excedía de \$250 en Santiago y Valparaíso, a un 10% sobre el avalúo vigente más un 20% adicional para reparaciones. Si el canon oscilaba entre \$250 y \$500, la tasa de arrendamiento quedaba fijada en 12% anual”. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 62.

²¹⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 26.

²¹⁵ *Ibíd.*

Finalmente, como balance de la presente normativa, podemos señalar que “*en sentido estricto, el Decreto Ley promulgado no expresaba los intereses ni de los arrendatarios, que pedían una rebaja general de los arriendos, ni de los propietarios, que no querían ningún tipo de rebaja*”²¹⁶. Lo anterior se expresó en su inmediata insuficiencia, que se tradujo en las sucesivas modificaciones, que referiremos a continuación.

- **Ley de Habitaciones Baratas de 1925**

Ante el escenario crítico ya descrito, de movilización social, de falta de respuestas adecuadas por parte del Estado, y de aumento del déficit habitacional propiciado por las condiciones de acceso a la vivienda a través del arrendamiento, se dictó el D.L. N° 308 de 1925, el 9 de marzo, conocido como “Ley de Habitaciones Baratas”, que vino a reglar ámbitos que regulaba la Ley general sobre Habitaciones Obreras de 1906.

Dentro de los elementos más relevantes de la normativa podemos destacar:

- a) Se reemplaza el Consejo de Habitaciones Obreras, por el Consejo Superior de Bienestar Social, al cual se le otorgan las mismas atribuciones, además de las establecidas en el nuevo DL.
- b) Se estableció la “*construcción gratuita de equipamiento en las poblaciones edificadas en conformidad a la ley y siempre que se estimara necesario*”²¹⁷.
- c) Para el financiamiento del Consejo Superior de Bienestar Social, según el art. 5, el Estado destinará la suma de diez millones de pesos, y los dineros recaudados por concepto de la contribución especial de sitios eriazos consagrada en su art. 6.
- d) Incorpora el concepto de “**Habitación Barata**” en la legislación nacional. Así, la define en su art. Art. 8: “*aquella cuya renta de arrendamiento no exceda de trescientos pesos (\$ 300) mensuales o la casa individual cuyo valor no exceda de treinta mil pesos (\$ 30,000) en las ciudades de Santiago y Valparaíso. En las demás ciudades de la*

²¹⁶ Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, 90.

²¹⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 56.

*República estos valores máximos se fijarán por al Presidente de la República a indicacion del Consejo de Bienestar Social*²¹⁸.

- e) Establece beneficios a la actividad privada a efectos de edificar viviendas baratas:
- Garantizar el interés de los capitales que se inviertan por sociedades o empresarios en la construcción de habitaciones baratas en grupos de al menos 50 viviendas.
 - Art. 11: *“La Caja de Crédito Hipotecario prestará en dinero efectivo el setenta por ciento (70%) del valor del terreno y edificio, al cinco por ciento (5%) de interes y el uno por ciento (1%) de amortizacion a las personas naturales o jurídicas nacionales que edifiquen habitaciones baratas”*. Para aquello, según el art. 12, la Caja podrá emitir los títulos de crédito correspondientes.
 - Art. 18: *“Se dará preferencia a los préstamos que soliciten las Cajas de Ahorro, sociedades de obreros y de empleados con personalidad jurídica, para construir habitaciones destinadas a ser transferidas a sus socios; a los de las cooperativas que formen con este objeto el personal de las instituciones armadas, empleados públicos y de empresas del Estado; a los de las sociedades cooperativas de construccion, y finalmente a los particulares que edifiquen para el arrendamiento”*.
 - Art. 20: *“Los edificios cooperativos-colectivos que se edifiquen dentro de los tres primeros años de la vijencia de esta lei y que se construyan dentro del barrio urbano de las ciudades quedan exentos por diez años de todo impuesto fiscal o municipal”*.
 - Art. 27 declara exentos del derecho de aduana los artefactos sanitarios de habitaciones edificadas en conformidad a la Ley.
- f) La ley establece ciertas facultades fiscalizadoras y de gestión relevantes:

²¹⁸ DL N° 308, de Habitaciones Baratas, del 9 de marzo de 1925. Consultada el 19 de enero de 2018 en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=5961&org=bleyes_r%3Ft_n%3DXX15%26nro_ley%3D308%26orga%3D%26f_pub%3D

- Art. 7: *“El Consejo Superior de Bienestar Social destinará la renta de sus poblaciones a la conservacion y mejoramiento de las mismas y a la construccion de nuevas, en la forma que determina esta lei”*.
- El Consejo Superior de Bienestar Social puede, según el art. 10, adquirir viviendas construidas, para transferirlas a los particulares que lo soliciten.
- El Art. 28 declara potestad del Presidente la de fijar el radio urbano de las ciudades en que se aplique la ley.

Recapitulando, podemos señalar que el DL N° 308 de 1925, *“en términos de viviendas construidas tuvo un aporte restringido, pero marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años”*²¹⁹.

Respecto del financiamiento a los particulares, que se constituyó en un elemento relevante respecto de la cobertura de la normativa, *“se otorgaron préstamos por cerca de 145 millones de pesos. (...) Se edificaron 6.064 casas con un total de 20.775 piezas, de las cuales fueron beneficiarias cerca de treinta y cinco mil personas”*²²⁰.

Finalmente, según señalaron las propias organizaciones de pobladores, *“las actuales poblaciones para obreros y empleados, que se han construido de acuerdo a la Ley 308 (...) resultan un poquito caras, en relación de los salarios de la gran mayoría de los posibles adquirentes”*²²¹. Aquello da cuenta de que las soluciones, fueron capturadas por sectores medios y obreros con mayor nivel de calificación, sin mejorar de manera razonable las condiciones de sectores más vulnerables.

- **“Habitación Sana” en la Constitución Política de 1925**

La Constitución Política de la República de 1925 fue aprobada mediante un plebiscito realizado el 30 de agosto de 1925, siendo promulgada posteriormente el 18 de septiembre del

²¹⁹ Hidalgo, *“Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”*, 71.

²²⁰ Luis Bravo, *El Problema de la Vivienda a través de su legislación (1906-1959)* (Santiago: Editorial universitaria, 1959), 25.

²²¹ Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, 120.

año en cuestión, para entrar en vigor el 18 de octubre, extendiendo su obligatoriedad hasta el 11 de marzo de 1981, sufriendo sucesivas modificaciones durante su vigencia. La normativa a la que hacemos referencia es un elemento relevante para entender el contexto del periodo de “Ensaye Legislativo” antes descrito.

La Constitución consagra en su texto original, en el Capítulo III denominado “Garantías Constitucionales”, artículo 10, numeral 14 inciso primero: “*La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:*

*14° La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la **habitación sana** y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de necesidades personas y a las de su familiar. La lei regulará esta organización*”²²² (énfasis propio).

La norma en comento ha dado origen a una acotada discusión doctrinaria referente a la condición germinal de Derecho Autónomo a la Vivienda en la Constitución de 1925. Dos posiciones han encendido el debate. Una primera postura surge de la constatación de que el artículo sería una innovación, que denotaría “*El rechazo al individualismo y la comprensión de una convivencia nacional, en la cual la sociedad organizada en el Estado constituya un agente activo preocupado de facilitarla y de velar por el interés de todos y particularmente del de quienes están más desprovistos de medios*”²²³. En ese orden de consideraciones, se evalúa que la norma establece una especie de Derecho particular a la “habitación sana”, que se traduce en el deber de adoptar medidas positivas al respecto, en ese sentido “*se asegura expresamente el deber estatal de proporcionar a cada habitante una vivienda sana conjuntamente con un mínimo de bienestar para él y su familia*”²²⁴.

²²² Constitución Política de la República de Chile, (Publicación: 18 de septiembre de 1925). Consultado el 05 de marzo de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386>

²²³ Alejandro Silva Bascuñán y María Pía Silva Gallinato, “Derechos Humanos en la Constitución de 1925”, en *Ius et Praxis* [online], Vol. 9, N° 1 (2003). Consultado el 05 de marzo de 2018 en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100013&lng=es&nrm=iso

²²⁴ Navarro, “El Derecho a la Vivienda Digna y Rol del Estado Chileno”, 35.

Por otro lado, una segunda postura considera poco sustantivo el argumento que llevaría a afirmar a la “habitación o vivienda sana” como un Derecho de carácter autónomo, “*puesto que la norma en comento y su contenido aluden a las obras de previsión social y mínimos de bienestar, a través del deber estatal de velar por la salubridad pública e higiénica del país*”²²⁵. Compartimos esta segunda postura, lo que se deriva de 3 argumentos que nos parecen relevantes: i) En primer lugar, una razón de texto. El inciso cuarto del art. 10 N° 14 establece: “*Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país*”. Aquello, interpretado en el contexto del inciso primero nos permite afirmar que la “habitación sana” no es un Derecho Autónomo, sino que se encuentra subordinada a un Derecho de carácter compuesto, como lo es el Derecho a la Previsión o Seguridad Social; ii) En segundo lugar, una perspectiva histórica. Tal como identifica Navarro, en el contexto del Constitucionalismo Post Primera Guerra Mundial, el Derecho a la Vivienda se encontraba en ciertas condiciones que permitirían su consagración en un inciso o artículo propio, cuestión que no realiza la Constitución de 1925; y iii) Un argumento de la evolución de la norma, que viene dado por la “*(...) posterior permanencia en el articulado de la Carta Fundamental de los derechos subjetivos ligados a la previsión social, derivados del mundo laboral, sin la mención a la habitación sana*”²²⁶.

Entonces, ¿Cuál es el contenido del art. 10 N° 14 en la Constitución de 1925? Al decir de Bernschina, podemos responder la pregunta recurriendo a las intenciones del Constituyente de 1925 “*(...) y especialmente el señor Alessandri que fue un obstinado defensor de estas ideas, (quienes) querían que se hiciera una planificación social completa, que permitiera a todos los individuos condiciones dignas de vida*”²²⁷. Mandato que, según Andrade, habría sido medianamente cumplido por el Estado, a través de la dictación de la “*(...) ley sobre medicina curativa, ley sobre Servicio de Seguro Social, ley sobre Servicio Nacional de Salud y Plan de Viviendas Económicas (...)*”²²⁸.

²²⁵ *Ibíd.*

²²⁶ *Ibíd.*, 36.

²²⁷ Iván Mauricio Obando Camino, “El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido”, en *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 10 N° 1, (2012): 306.

²²⁸ *Ibíd.*, 307.

- La Ley 4.931 que crea la Junta de Habitación Popular y el DFL N° 33 de 1931

Con un escenario caracterizado por la crisis económica del capital mundial de 1929, en que el déficit habitacional iba en franco aumento, en que se observaban expresiones de procesos de proletarización de los sectores populares, en que la población de las principales ciudades observaba un aumento explosivo, y en que se presentaba uno de los momentos más complicados de la crisis del salitre, se dictó el 6 de febrero de 1931 la Ley 4.931 de Fomento a la Edificación Obrera, para luego, el 08 de abril del mismo año, ser modificada y complementada por el DFL N° 33 denominado de Fomento a la Habitación Obrera. Por regular temáticas comunes, y por tener objetivos compartidos, las estudiaremos en conjunto.

La Ley 4.931 creó la Junta de Habitación Popular y las Juntas Locales de Habitación Popular, en tanto que el DFL N° 33 creó la “*Junta Central de Habitación popular en reemplazo del Superior de Bienestar*”²²⁹.

Parte de sus objetivos, eran regular la compraventa de sitios a plazo y el arrendamiento a piso, fenómenos de alta complejidad dentro de las ciudades centrales. El arrendamiento a piso es entendido como “*el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de terreno en la cual posteriormente levantaban lentamente una “mejora”, que les serviría de habitación*”²³⁰. Las compras de sitios a plazo serían, “*loteos que se generarían en la periferia de las ciudades y serían puestos en el mercado por los mismos propietarios; en ellos también lo compradores construirían sus residencias en la medida de sus posibilidades económicas*”²³¹.

Respecto de sus elementos normativos relevantes, podemos distinguir:

- a) El DFL N° 33, se articula en base al concepto de “Habitación Popular”, que se define en el art. 3° como “*aquella cuya renta de arrendamiento mensual de las destinadas a este objeto, no exceda de \$ 200 y la casa unifamiliar cuyo precio no sea superior a \$*

²²⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 55.

²³⁰ Rodrigo Hidalgo Dattwyler, “El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la Caja de la Habitación en la política de vivienda social en Chile, 1931-1952”, en *Revista INVI*, 15(39) (2009). Edición virtual consultada el 19 de enero de 2018 en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/257/772>

²³¹ *Ibíd.*

20,000 en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Antofagasta e Iquique. En las demás ciudades, el Presidente de la República determinará estos valores máximos los que no podrán exceder de los ya fijados”.

- b) Respecto de la actividad de fomento el art. 4° dispone que la Junta Central, a través de la Caja de Crédito Hipotecario, podrá prestar dinero para la construcción de habitaciones populares, hasta el valor del terreno, del edificio y demás gastos del art. 3.
- c) Se establecen cargas para el beneficiario del préstamo, como la de concurrir con el 5% del valor de los valores descritos en b), además de la necesidad de habitar la vivienda y cultivar el terreno.
- d) Se otorga potestad expropiatoria al Presidente, en el art. 35, para permitir, edificar, higienizar o ensanchar poblaciones o habitaciones, al tenor de la presente legislación.
- e) Sobre el arrendamiento de piso y compraventa de sitios a plazos, se dispone²³²:
 - Se prohíben destinar terrenos a nuevas poblaciones o barrios, sin que se cumplan los requisitos de urbanización que se establezcan por la respectiva municipalidad. La sanción a la contravención de la norma es la nulidad del contrato (Art. 54, DFL N° 33).
 - Según el art. 55 del DFL N° 33: “*Queda prohibido el arrendamiento de terrenos y pisos para la formación de poblaciones, calles o barrios nuevos*”.
 - Dueño del suelo no puede obtener restitución del mismo, a menos que se allane a pagar el valor de las mejoras, y una indemnización del 25% del aumento del precio del suelo.

Con fecha 13 de agosto de 1932, por medio del DL 402 se crea el Departamento de la Habitación, como “*institución encargada de la aplicación del DFL N° 33 de 1931*”²³³.

En 1935 se dictó la Ley 5.579 del 2 de febrero, que se encargó de otorgar financiamiento efectivo a la implementación del DFL N° 33, 4 años después de su dictación. Esta fue la ley que “*fijó normas sobre financiamiento de habitaciones populares y que traspasó la*

²³² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 55.

²³³ *Ibíd.*, 56.

intervención de la Caja de Crédito Hipotecario al Departamento de la Habitación”²³⁴. Además de aquello, “*dispuso la emisión, por cuenta del Departamento de Hacienda, de 50 millones de pesos en bonos garantizados por el Estado*”²³⁵.

A modo de conclusión, podemos señalar que uno de los puntos débiles de la legislación “*se manifestó principalmente en establecer como un factor de selección de los beneficiarios un criterio temporal*”²³⁶. Una segunda debilidad venía dada, por la “*presunción de acuerdo en el precio de la venta entre comprador y vendedor cuando este constara en documento fidedigno*”²³⁷, lo que se tradujo en la determinación fraudulenta del valor de compraventa, obteniendo beneficios que conculcaban la norma. En tercer lugar, podemos observar que bajo las normas del DFL se comenzaron a constituir grandes conjuntos de habitaciones, en predios de gran tamaño en la periferia de las ciudades, afianzando procesos de exclusión urbana.

- Ley 5.950 que crea la Caja de Habitación Popular en 1936

La posposición de la construcción de viviendas que había supuesto la institucionalidad de Fomento a la Edificación Obrera hizo necesario un nuevo ensayo en la solución del problema de la vivienda. La presión de los pobladores se unificaba en 1934, en torno al Frente Nacional de la Vivienda. El esfuerzo Estatal por otro lado, se materializó en 1936, luego de 2 años de discusión parlamentaria, en la publicación de la Ley 5.950 el 10 de octubre.

Se caracterizó la normativa, por la creación de la Caja de Habitación Popular, que al tenor de su artículo 1 se encuentra “*destinada al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares, y a los demás fines que le asigne esta ley*”²³⁸.

Dentro de los elementos relevantes de la Ley podemos distinguir:

²³⁴ *Ibíd.*, 57.

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 40.

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ Ley 5.950, que Crea la Caja de Habitación Popular (Publicación: 10 de octubre de 1936). Consultada el 19 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25240>

- a) Reemplaza el Departamento de la Habitación con la Caja de Habitación Popular, permitiendo por primera vez la coincidencia de los recursos Estatales en un solo organismo.
- b) Por primera vez se dota a la *“institucionalidad habitacional con una cuota presupuestaria fija”*²³⁹, enterada directamente según su art. 3 por el Estado, por la Caja de Seguro Obligatorio y por la Tesorería General de la República.
- c) Señala las principales operaciones que puede realizar la Caja de Habitación Popular, en su art. 19:

“a) Construcción de viviendas directamente por la Caja;

b) Concesiones de préstamos;

c) Urbanización de barrios obreros construidos con anterioridad a la ley;

d) Concesiones de subsidios;

*e) Otorgamiento de la garantía del Estado*²⁴⁰;

f) Fomento del huerto familiar y de la industria doméstica; y

g) Servir los préstamos a que se refiere el número 4.º del artículo 3.o; y los demás compromisos que contraiga”.

- d) Avanzó en la *“construcción directa por parte de la Caja de nuevas viviendas para ser vendidas en el largo plazo luego de ser dadas en arrendamiento”*²⁴¹. La transferencia de las viviendas *“se hacía sólo después de un plazo de 2 años, durante los cuales el futuro comprador debía cumplir en forma satisfactoria sus obligaciones como arrendatario, considerándosele abonada al servicio de la deuda, el alquiler que aquel hubiese pagado”*.

²³⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 56.

²⁴⁰ Se intentaba fomentar la inversión de capitales en materia de vivienda. En ese sentido, se garantizaba por parte de la Caja, una renta de hasta el 6% anual, por un plazo de 20 años sobre el dinero invertido, a quienes destinen su inversión a este objeto, por cantidades superiores a \$300.000.

²⁴¹ Nash y Paredes, *“Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”*, 42

- e) Se establecen beneficios tributarios, que funcionaban como estímulos para edificaciones de carácter económico, por ejemplo la “*exención por 10 años del pago de toda contribución fiscal. En igual forma, los bonos emitidos en cumplimiento con ella, no pagaban impuesto*”²⁴².

Podemos señalar, de manera global que “*como consecuencia de la acción directa e indirecta de la Caja de Habitación Popular se construyeron 9.180 viviendas. Ello sin duda significó un avance, aunque muy inferior a las expectativas de su acción*”²⁴³.

La incapacidad de la normativa, ha sido explicada por Pinto desde dos perspectivas. Un ángulo se refiere a los recursos financieros de los que disponía. Y una segunda arista se refiere a los medios de acción con los que contaba para abordar la problemática. Sobre el primer punto, se señala que “*el principal problema se manifestó en que los fondos contemplados originalmente no llegaron a la Caja sino parcialmente*”²⁴⁴. Respecto de los medios, se critica que no fueron suficientes, y que además no se llevaron a cabo de la manera en que habían sido planificados, como por ejemplo la garantía estatal, que no fue siquiera puesta en práctica.

3. Institucionalidad del Estado Desarrollista (1939-1964)

- Elementos de Contexto

El presente ciclo se inicia el propio año 1939, con un fenómeno natural que determinará el comienzo del periodo. El 24 de enero, es la fecha del terremoto de Chillán, que tuvo una consecuencia evidente en el déficit habitacional. Ante la urgencia, se publicó el 29 de abril la Ley 6.334 que creaba la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, cuyo objeto era tener a cargo “*todo lo relacionado con los préstamos, expropiaciones, reconstrucción y auxilios a los damnificados en las provincias afectadas con el terremoto del 24 de Enero de 1939*”²⁴⁵. Su artículo 4 refiere sus principales funciones, dentro de las que destacan: i) Realizar el plan general de reconstrucción; ii) Otorgar préstamos para reconstrucción a los afectados; iii)

²⁴² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 64.

²⁴³ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 44.

²⁴⁴ *Ibíd.*

²⁴⁵ Ley 6.334, que crea las Corporaciones de reconstrucción y auxilio y de fomento a la producción (Publicación: 29 de abril de 1939). Consultada el 19 de enero de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25337>

Expropiar, comprar, vender o permutar propiedades raíces para cumplir con los fines la ley; y iv) Realizar obras de construcción de viviendas, obras de emergencias u obras públicas²⁴⁶.

Aquello se complementa, con la tendencia propia del Siglo XX, al crecimiento extendido de las principales ciudades, propiciado por las migraciones con causas fundamentalmente económico-laborales, que se relacionaban con la crisis del modelo productivo nacional de la década de 1930. 3 elementos de contexto nos parecen relevantes.

En primer lugar, la tendencia de la urbanización a la Metropolización, explica las cifras del crecimiento de las principales ciudades de Chile: Santiago, Valparaíso y Concepción, lo que se expresa en que “entre 1940 y 1970, la población del Gran Santiago creció a un ritmo superior a 3 por ciento anual”²⁴⁷, llegando incluso en la década de 1950 a rondar el 4%, lejos del 1,1% como promedio de crecimiento de las ciudades a nivel nacional. El fenómeno anterior, tiene evidentes consecuencias en el aumento del déficit habitacional, que según el Censo de 1960 se situaba en 464.000 viviendas²⁴⁸, y en la pauperización de las condiciones de vida de los pobres, lo que los llevó a avanzar tanto en su elaboración política, como en acciones directas de auto-gestión para el acceso al suelo, mediante la formación de “poblaciones callampas”, y la realización de Campamentos mediante tomas de terreno.

Respecto del avance en la política de los sectores subalternos, podemos identificar que en 1937 se conforma el Frente Popular (Partido Radical, el Partido Socialista y el Partido Comunista), conquistando el poder Estatal en 1938 con el triunfo de Pedro Aguirre Cerda²⁴⁹. Su relevancia radica en un proceso de democratización de la gestión política, como en una reestructuración de la Administración Pública, que desembocó en “un nuevo modelo de desarrollo, en el que los factores institucionales y económicos alcanzaron un nivel de complementación que favoreció a las amplias mayorías del país, a la vez que generaba estabilidad producto del consenso en torno a él”²⁵⁰.

²⁴⁶ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 46.

²⁴⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 33.

²⁴⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 49.

²⁴⁹ Manteniendo su conformación hasta 1948, año en que se proscribió la participación del PCCH.

²⁵⁰ Espinoza, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, 187.

Finalmente, nos referimos a la conformación de un Estado desarrollista, que con el apoyo de la creación de CORFO implementó modificaciones al modelo productivo, a través del apoyo al desarrollo comercial interno. Estas modificaciones avanzan en la construcción de un Estado moderno, mediante por ejemplo, la creación de la CORVI o la realización del primer Censo Nacional de Vivienda en 1952, en un intento de “vincular la actividad pública a lo que hoy conocemos como administración pública, tratando de ir más allá de lo meramente político partidista”²⁵¹, incluyendo a la vivienda como parte de la satisfacción de necesidades relevantes de la población por medio de la actividad de servicio público.

- Nueva Ley de la Caja de Habitación Popular

Ante las deficiencias identificadas en la Ley 5.950, respecto de potestades y financiamiento, el 20 de octubre de 1943 se dictó la Ley 7.600 que reorganiza la Caja de Habitación Popular. La normativa dotó a la Caja de nuevas herramientas y mantuvo otras²⁵²:

- a) Aporte de las Cajas de Previsión: El art. 7 señala al respecto, “*El Presidente de la República (...), deberá orientar de preferencia la política inversionista de las Cajas de Previsión, en forma de que sus capitales acumulados o que se acumulen en el futuro, se inviertan en viviendas económicas*”²⁵³.
- b) Potestad Expropiatoria: El art. 6 establece la posibilidad de que el Consejo Superior solicite las expropiaciones de los terrenos necesarios para materializar la presente ley. El art. 66 de la norma concede la facultad expropiatoria al Presidente por causa de utilidad pública, para la construcción de viviendas en conformidad a la ley.
- c) Nueva forma de financiamiento: La nueva ley presenta financiamiento múltiple, “*compuesto por recursos ordinarios, recursos extraordinarios, fondos de terceros y*

²⁵¹ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 71.

²⁵² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 80.

²⁵³ Ley 7.600, que Substituye el texto de la Ley N° 5.950, que creó la Caja de la Habitación Popular por el que se indica (Publicación: 28 de octubre de 1943). Consultada el 20 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25602>

recuperación de capitales”²⁵⁴. Aquello significó una mejora en el presupuesto de la Caja, subiendo “*de unos 40 millones en 1943 a 120 millones en 1950*”²⁵⁵.

- d) Se consagra de manera concreta la labora indirecta, por medio de 3 mecanismos:
- Labor indirecta “propiamente tal”: Mediante el otorgamiento de préstamos a particulares, propietarios de predios agrícolas e industriales, para la construcción de sus propias viviendas, para sus inquilinos, o para sus obreros o empleados.
 - Labor “indirecta obligada”: Obliga a entregar por “*empresas industriales y mineras el 5% de sus utilidades y a las salitreras un 4%, cuando excedan cierto margen a aportar a la Caja en forma de impuesto, o en su defecto, construir con las sumas equivalentes a ellos, viviendas económicas para sus propios empleados y obreros*”²⁵⁶.
 - Fomento a la construcción por parte de privados, haciendo “*más económico al inversionista y al público en general construir por la ordenanza especial*”.
- e) Mantiene la labor directa de construcción de viviendas por la Caja de Habitación.

Con base normativa en la ley 7.600, se dictó el 6 de junio de 1944 la primera Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas, mediante el DS N° 451. Parte de su relevancia radica en definir a “*la vivienda económica haciendo alusión a sus estándares constructivos y no sólo a su posible precio de renta como había sido hasta ese momento*”²⁵⁷. Así las cosas, la norma señala que la vivienda económica es aquella que “*satisfaga las condiciones que se indican en esta ordenanza y cuyos dividendos o renta mensual no exceda del 30% de dos veces y media del suelo vital*”. La ordenanza establece los parámetros de superficie de la vivienda, que debe ubicarse entre 35,65 mts² y 100 mts², excluyendo la superficie del closet, además de “*su altura libre y total de piso; sus circulaciones (...)*”²⁵⁸.

²⁵⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 80.

²⁵⁵ *Ibíd.*

²⁵⁶ *Ibíd.*

²⁵⁷ *Ibíd.*, 81.

²⁵⁸ *Ibíd.*

Sobre planificación urbana la norma en comento “*establecía disposiciones relativas a los sistemas de agrupamiento, densidad y separación de los edificios, incluyendo reglamentación respecto de las obras de urbanización mínimas que los conjuntos residenciales debían contar*”²⁵⁹, regulando pavimentación, alumbrado público, agua potable, etc.

La doctrina tradicional identifica a la ley que reestructuró la Caja de Habitación, como un ejercicio de relevancia, al modificar el énfasis en materia de vivienda, desde la labor directa de la institucionalidad, a la gestión indirecta en concierto con los privados que veían en la construcción de viviendas un nicho de acumulación. En ese sentido, la normativa representa un antecedente relevante de la subsidiariedad del Estado, dado que “*se abandona así el patrón de construcción directa por parte del Estado, por fórmulas que incentivan a los particulares como agentes constructores directos, asegurando su inversión y la rentabilidad de ella*”²⁶⁰.

- **La “Ley Pereira” de 1948 y fomento a la actividad indirecta**

En el contexto de la Ordenanza de 1944, se dicta el 30 de octubre de 1948 la Ley 9.135, conocida como “Ley Pereira”, con el objetivo de establecer los beneficios a los cuales podrían acceder quienes construyesen Viviendas Económicas que cumplan con las siguientes especificaciones: i) Que sus planos y especificaciones estén de acuerdo con los reglamentos, ordenanzas (DS 451) y especificaciones de la Caja de la Habitación Popular y sean aprobados por ella; y ii) “*El costo de edificación de estas construcciones por metro cuadrado, no deberá exceder de un 60% del sueldo vital del departamento de Santiago*”.

La actividad de fomento a la labor indirecta, a través de beneficios tributarios a los privados, en la presente norma se materializa como sigue:

- a) Exención de todo impuesto que grave la propiedad raíz por el plazo de 10 años (Art. 1).
- b) Art. 2 dispone: “*La renta producida por las habitaciones económicas a que se refiere esta ley no se considerará para los efectos del impuesto global complementario*”.

²⁵⁹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 49.

²⁶⁰ *Ibíd.*, 50.

- c) Habitaciones construidas según la ley se excluyen de los acervos hereditarios a efectos del pago de impuestos a las herencias o a las donaciones (Art. 3).
- d) Sociedades constituidas con el único objeto de construir habitaciones económicas, al tenor de la ley, estaban exentas del impuesto de tercera categoría de la LIR, y de 50% de los tributos que gravasen su constitución. Además, *“los dividendos, utilidades o participaciones que reciban sus socios o accionistas no estarán afectos a ninguna categoría del impuesto a la renta”*. (Art. 4, inc. 1° y 2°). Finalmente, las rentas que perciban socios o accionistas de las sociedades del art. 4, de aquellas sociedades, no se considerarán para calcular el IGC (Art. 5, inc. 1°).
- e) No regirán para ellas las limitaciones de renta establecidas en la ley 6.844 modificada por la ley 7.747, que fija un porcentaje máximo al canon de arrendamiento.

Con fecha 4 de marzo de 1950, se dictó la Ley 9.572, que modificó la “Ley Pereira”, en los siguientes aspectos:

- Se modifica el porcentaje del requisito ii) *supra* para que una vivienda sea considerada Económica, aumentándose del 60% al 75% del sueldo vital del departamento de Santiago.
- El art. 2: Los proyectos que cumplan la ley, pueden contemplar locales comerciales, en cuanto su ubicación o importancia sea justificada, según el criterio del Consejo de la Caja de Habitación.
- El art. 3, otorga la posibilidad de que la Caja de Habitación pueda cobrar por su labor de estudio, aprobación de proyecto y recepción de obras, *“comisiones que no excedan del tres y medio por mil del presupuesto aprobado por el Consejo de la Caja de la Habitación”*²⁶¹.

²⁶¹ Ley 9.572, de 04 de marzo de 1950, que Modifica en la forma que indica la Ley 9.135, relacionada con Habitaciones Económicas. Consultada el 20 de enero de 2018, en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=26151&org=bleyes_r%3Ft_n%3DXX1%26nro_ley%3D9572%26orga%3D%26f_pub%3D

Se considera como un avance la Ley Pereira por parte de la dogmática tradicional, en el sentido de que permitió la incorporación creciente del sector privado, en un contexto de carestía general en el ámbito de la producción, lo que se expresa en que *“mientras el clima inflacionista hacía ilusorio el valor monetario, la inversión en viviendas representaba su consolidación, con el atractivo, no solo de un mejor rendimiento de ellos sino de múltiples regalías tanto para el propietario como para el equipo productor de viviendas”*²⁶².

Por otro lado, ciertos reproches se pueden plantear a la normativa. Por un lado, la “Ley Pereira” permitió otorgar soluciones habitacionales a las denominadas “clases medias”, con un mayor poder adquisitivo que los pobres, lo que se expresa en el aumento del porcentaje del sueldo vital para ser considerada Vivienda Económica del 60% al 75%, lo que tenía como consecuencia que las clases populares sólo podían optar a viviendas de labor directa de la Caja. Además, el sector constructor procedió a burlar flagrantemente el espíritu de la norma, tanto por colusión en el valor del presupuesto para acogerse a la ley, como por la construcción de viviendas de tamaños superiores a los proyectados *“con el closet del tamaño de una habitación”*²⁶³, lo que finalmente encarecía el canon de arrendamiento o el precio de venta.

- Ley 10.254 de 1952

Un tercer elemento normativo que otorga herramientas de gestión a la Caja de Habitación Popular, es la Ley 10.254, publicada el 20 de febrero de 1952. La mentada ley, otorgaba según su art. 1º, la potestad a la Caja de *“adquirir inmuebles para venderlos divididos en sitios, a personas de escasos recursos, en la forma y condiciones que esta ley establece”*²⁶⁴. Respecto de sus elementos relevantes, podemos destacar:

- a) Su art. 2 dispone: *“Antes de proceder a la venta de los terrenos, la Caja determinará y ejecutará las obras mínimas de urbanización, cuyo costo deberá cargarse al precio de venta de los sitios”*.

²⁶² Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 52.

²⁶³ *Ibíd.*

²⁶⁴ Ley 10.254, que Autoriza a la Caja de la Habitación para adquirir inmuebles con los fines que indica (Publicación: 20 de febrero de 1952). Consultada el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26327>

- b) Establece la inembargabilidad de los sitios adquiridos en conformidad a la Ley, en su art. 12, salvo por el Fisco.
- c) Art. 21 consagra un impuesto del 2% a beneficio fiscal, sobre el monto de los presupuestos de toda nueva edificación que se someta a aprobación. Se encuentran exentos del pago del impuesto, las viviendas construidas mediante labor directa de la Caja de Habitación, y aquellas de gestión indirecta que se realicen con sujeción a la Ley de la Caja de Habitación y que hayan sido aprobadas por la misma institución.

A modo de evaluación general del periodo de actividad ya estudiado de la Caja de Habitación Popular, como parte del establecimiento de una política de Estado que buscase el desarrollo del sector constructivo, podemos señalar que *“en el periodo 1944 a 1953 la Caja de la Habitación construyó, a lo largo del país, 18.195 viviendas en forma directa; 365 viviendas en forma indirecta “propia tal”; 9.486 viviendas en forma “indirecta obligada” y; 7.128 a través del fomento de la Ordenanza Especial y la Ley Pereira, en total 35.174 viviendas que se sumaron al parque habitacional”*²⁶⁵.

Cabe resaltar además, la tendencia de la legislación estudiada a otorgar relevancia creciente al sector privado, por medio de la actividad indirecta en la solución y gestión del problema de la vivienda. Aquello redundó tanto en procesos de encarecimiento de proyectos habitacionales supervisados por el Estado, como en la exclusión espacial de los sectores populares a las periferias urbanas, donde los valores de adquisición se encontraban dentro de sus capacidades financieras, y donde podían levantar viviendas precariamente autoconstruidas, en la llamada constitución de “Poblaciones Callampas”²⁶⁶, como espacio extendido de habitación popular. Por otro lado como balance general de la labor de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, que se extendió hasta 1953, fecha en la que fue refundida con la Caja de Habitación, podemos señalar que *“logró terminar 6.759 casas, 5.125 vía préstamos y 1.454 en forma directa”*²⁶⁷.

²⁶⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 81.

²⁶⁶ Sin perjuicio de aquello, datos de CORVI señalan que las primeras Viviendas “Callampas”, corresponderían al periodo 1920-1930.

²⁶⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 83.

Finalmente, podemos identificar criterios de focalización de recursos, que funcionan como antecedentes del actual sistema de acceso a la vivienda, por ejemplo en el art. 4 de la Ley 10.254 se establece que sólo podrán acceder a los beneficios de la ley “*los obreros, empleados y personas de escasos recursos que gocen de una entrada mensual máxima equivalente a tres sueldos vitales, que no posean otro inmueble y que carezcan de otros medios de fortuna*”.

- Formación del Estado Moderno y el Plan Nacional de Vivienda

La creación de CORFO mediante la Ley 6.334 de 1939, y su consolidación en el texto definitivo de la Ley 6.640 de 1941, permitieron el surgimiento de una institución que velara por el fomento del desarrollo tecnológico y económico en Chile. Su gestión redundó en un impulso industrial y comercial, que se localizó preferentemente en las grandes ciudades de Chile, fundamentalmente en Santiago, como hemos descrito. Lo anterior determinó que en el periodo entre la dictación de la Ley de 1906 y 1953, se construyese según Bravo un promedio de 1650 casas por año. En ese periodo, la población aumentó “*de 3 millones a 6 millones de habitantes (...), y de esta diferencia de 3 millones no menos del 90% necesitó una legislación efectiva que le permitiera el acceso a la vivienda. Para estas 2.700.000 debieron construirse unas 475.000 viviendas y el país construyó sólo 79.000*”²⁶⁸. El fenómeno descrito desembocó en la aparición de asentamientos irregulares basados en la autoconstrucción con materiales de desecho, en “Poblaciones Callampas”. El Censo Nacional de Vivienda de 1952 es revelador al respecto: “*a la fecha existían en Santiago 41 “poblaciones callampa”, que incluían 5.835 familias y 36.611 habitantes*”²⁶⁹. Las respuestas del Estado ante la situación, fueron de 2 tipos según De Ramón: “*a) continuar con la construcción de poblaciones que se hacían por la Caja de Habitación (...) o, b) erradicar a los habitantes de las “callampas” hacia otros lugares*”²⁷⁰.

Los procesos de erradicación de pobladores, inician en el Gobierno de Gabriel González Videla, pero tienen expresiones particulares en los Gobiernos de Ibáñez del Campo y Alessandri. Con respecto a aquello, podemos identificar el Programa de Autoconstrucción y

²⁶⁸ *Ibíd.*

²⁶⁹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 57.

²⁷⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 84.

Ayuda Mutua, el cual “tiene su origen en el Convenio Básico de Cooperación Técnica que firmaron los gobiernos de Chile y Estados Unidos en 1951”²⁷¹, durante la Presidencia de González Videla. El programa consistía en la “entrega de un sitio urbanizado con servicios sanitarios en una primera etapa, y una vivienda de 49 m² por autoconstrucción en bloque de cemento con asesoría técnico-administrativa”²⁷². Ejemplo insigne del programa es la Población Germán Riesco, en la Comuna de San Miguel.

Un segundo programa de similares características, propio del Gobierno de Jorge Alessandri, fue el “Programa de Erradicación a Terrenos Urbanizados”, que se extendió entre 1958 y 1963, y que contemplaba “en una segunda etapa, una vivienda mínima de 38 m², ampliable, construida por sistema de autoconstrucción o a través de una empresa constructora”²⁷³. Ejemplo relevante de aquel programa, es la Población San Gregorio.

Ambos proyectos reseñados tuvieron componentes importantes, relativos al proceso educativo y cohesionador de la autoconstrucción, permitiendo aumentar el alcance de la entrega de soluciones habitacionales a los sectores más pobres de las ciudades. Ahora bien, fueron proyectos que buscaron nuevamente disciplinar la pobreza, erradicándola de sectores centrales o peri centrales, hacia los extramuros de la ciudad a terrenos de valores devaluados y con mínimo equipamiento y urbanización. Ambos programas eran incapaces de solucionar el problema de la pobreza y la precariedad que llevaba a familias a habitar asentamientos irregulares, se necesitaba una modificación institucional a mayor escala.

Así las cosas el 5 de febrero de 1953 se publicó la Ley 11.151 que concedía al presidente Jorge Alessandri, facultades para reorganizar en 6 meses las diversas ramas de la administración pública, y para en 1 año dictar disposiciones que racionalicen la gestión económica gubernamental (art. 6). Las facultades referidas se expresaron en la dictación de una serie de Decretos con Fuerza de Ley, dentro de los que cabe destacar²⁷⁴:

- a) D.F.L. 126 que crea el Banco del Estado de Chile

²⁷¹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 60.

²⁷² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 84.

²⁷³ *Ibíd.*

²⁷⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 58.

- b) D.F.L. 150 que reestructura el Ministerio de Obras Públicas, encomendando a su Dirección de Planeamiento, la elaboración de un Plan de Vivienda.
- c) D.F.L. 200 que crea la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, CIP.
- d) D.F.L. 224 Que fija el texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización²⁷⁵.
- e) D.F.L. 285 Que creó la Corporación de la Vivienda
- f) D.F.L. 431 Que creó la Junta Ejecutiva que se haría cargo del Plan de Vivienda.

Estudiaremos por tanto, brevemente 2 iniciativas relevantes de las referidas:

i. Plan de Vivienda

El Ministerio de Industria y Obras Públicas fue creado en 1887, y en lo que a nosotros respecta, fue reestructurado el 3 de agosto de 1953 reemplazando el Ministerio de Obras Públicas y Vías de Comunicación, encargando a su Dirección de Planeamiento la realización del Plan de Vivienda (art. 12, letra e)), *“dicho plan era sancionado por la Junta de Planeamiento y Coordinación del Ministerio y puesto en acción por la **Junta Ejecutiva**, encargada de su puesta en marcha y de su difusión”*²⁷⁶. En conjunto con lo anterior, otras atribuciones relevantes de la Junta Ejecutiva, eran las siguientes:

- a) *“Organizar el mercado y la producción de materiales de construcción y determinar sus excedentes exportables;*
- b) *Promover la contratación de préstamos y empréstitos internos y externos para la ejecución y desarrollo del Plan de la Vivienda;*
- c) *Disponer las medidas de prioridad que deben tener la producción, adquisición y distribución en el país de los materiales y elementos de construcción que se empleen en la ejecución del Plan de la Vivienda;*

²⁷⁵ Consagra los Planes Reguladores Intercomunales.

²⁷⁶ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 58.

- d) *Controlar, fomentar, industrializar, racionalizar y estandarizar la construcción de viviendas en el país; y*
- e) *Determinar los materiales y elementos de construcción necesarios para el Plan de vivienda, que han de ser declarados artículos de primera necesidad por la Superintendencia de Abastecimientos y Previos*²⁷⁷.

Finalmente, el Plan Nacional de la Vivienda al que nos hemos referido, estableció al menos dos directrices relevantes: i) El “*desarrollo de la industria de la construcción como ente motor en la construcción de viviendas*”²⁷⁸; y ii) En tanto consagró la relevancia de “*la planificación de las ciudades y el desarrollo urbano*”²⁷⁹. Lo anterior fue refrendado además, con el establecimiento en la Ley de Construcciones y Urbanización, de la responsabilidad de las municipalidades de aplicar los mecanismos de planeamiento territorial de carácter comunal e intercomunal, es decir, los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales²⁸⁰, siendo responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas la elaboración del segundo (art. 10) con acuerdo de la Junta Regional respectiva.

Entonces, se puede identificar la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda como una transformación relevante al coordinar la labor de diversos ámbitos y diversas instituciones, tales como el financiamiento, la planificación y la ejecución de los proyectos habitacionales.

ii. Creación de la CORVI

Con fecha 5 de agosto de 1953 se publicó en el Diario Oficial el D.F.L. N° 285 del Ministerio de Hacienda sobre organización y atribuciones de la Corporación de la Vivienda. Para lo anterior, la normativa fusiona la Caja de la Habitación con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, en un intento por establecer una institucionalidad coherente y

²⁷⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 86.

²⁷⁸ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 59.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ “Artículo 8. Se entenderá por Plano Regulador Intercomunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regional, organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas, el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización”. Decreto con Fuerza de Ley N° 224, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización (Publicación: 05 de agosto de 1953). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5107>

unificada. La CORVI, según su art. 1, es: una “*entidad autónoma de Derecho Público con personalidad jurídica, con el nombre de "Corporación de la Vivienda" dependiente en sus relaciones administrativas del Ministerio de Obras Públicas*”²⁸¹. Sus objetivos son recogidos por el art. 2 de la ley, al encargarla de la “*ejecución, de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos de Obras Públicas. También estará encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas*”. Para la concreción de sus objetivos, el art. 4 señala que la “*Corporación de la Vivienda podrá expropiar, comprar, construir, vender, arrendar y permutar inmuebles; contratar y conceder préstamos; abrir cuentas corrientes bancarias; contratar sobregiros y créditos en cuentas corrientes; girar, aceptar y avalar letras de cambio, y suscribir documentos comerciales y de crédito; garantizar sus obligaciones con hipotecas, prenda, boleta bancaria, póliza de seguro, y en general ejecutar los actos y contratos que sean necesarios para sus fines*”.

Sus funciones son detalladas en el art. 5 del D.F.L. 285, como siguen:

- a) Colaborar con la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en el estudio y confección del Plan de la Vivienda.
- b) Expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, vender y permutar terrenos;
- c) Expropiar, comprar, vender o arrendar inmuebles;
- d) Proyectar y construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros;
- e) Proyectar y construir Viviendas de uso provisorio, destinadas al arrendamiento;
- f) Conceder préstamos para la edificación de viviendas económicas;
- g) Construir edificios escolares y edificios para Servicios Públicos y sociales por cuenta propia o de los servicios fiscales, municipales, semifiscales, empresas de administración

²⁸¹ Decreto con Fuerza de Ley N° 285, del Ministerio de Hacienda, Sobre Organización y Atribuciones de la Corporación de la Vivienda (Publicación 05 de agosto de 1953). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5312>

autónoma y, en general, de personas jurídicas creadas por ley, en que el Estado tenga aporte de capital o representación, cuando le encarguen estas construcciones;

h) Fomentar y coordinar con los Institutos Universitarios y Particulares, la investigación científica y técnica de nuevos materiales y nuevas modalidades de edificación;

i) Informar, coordinar y fomentar la industria de materiales de construcción, mediante el otorgamiento de préstamos a las empresas industriales ya establecidas o creando nuevas con capitales propios o en colaboración con capitales privados y de acuerdo con las finalidades propias de la Corporación;

j) Elaborar y poner en marcha un plan de racionalización y mecanización de la industria de la construcción;

k) Vender o arrendar las viviendas y locales que construya la Corporación de la Vivienda con sus propios recursos, así como vender los sitios de los loteos que ella realice; y

l) Coordinar con el Ministerio de Defensa Nacional el Plan Nacional de Servicio Militar del Trabajo, en relación con la realización del Plan de la Vivienda que elabore el Ministerio de Obras Públicas.

Podemos señalar sobre la norma en comento, siguiendo a Bravo, que *“las letras a, h, i, j, l representan nuevos aportes y posibilidades para un plan habitacional de vastas proporciones no contemplados antes en ninguna ley”*²⁸². Lo anterior se expresó en la actividad constructiva de la CORVI, que mantuvo la división entre “labor directa” y “labor indirecta”, fundamentalmente a través de modelos de fomento, coordinados desde ahora con la Cámara Chilena de la Construcción fundada en 1951. Respecto de los resultados concretos de la creación de la CORVI, podemos anotar que *“entre los años 1953 y 1958, se construyeron en Chile, por aporte del sector privado y público, 40.000 viviendas, a un ritmo de 6.600 viviendas anuales”*²⁸³. Salta a la vista la sustantiva diferencia de la labor constructiva de la nueva institucionalidad en relación al periodo anterior, sin embargo, desde 1955 en adelante se

²⁸² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 86.

²⁸³ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 64.

puede observar el debilitamiento de la iniciativa pública propiciado por dificultades económicas, lo que se expresó en que “en 1955 la CORVI inició la construcción de 5.944 viviendas, 2.881 viviendas al año siguiente, para decaer a 866 en 1956”²⁸⁴. A pesar de lo anterior, en general se puede evaluar positivamente la iniciativa de coordinación que presupone la creación de la CORVI y la ejecución de Planes de la vivienda.

Ejemplo paradigmático de la tipología de “vivienda económica” del periodo, es la población Miguel Dávila de la comuna de San Miguel y la población Juan Antonio Ríos, en la comuna de Independencia, proyecto que era llevado a cabo “bajo los principios de los CIAM”²⁸⁵,²⁸⁶.

- Promulgación del DFL N° 2 o Ley de Plan Habitacional

La década de 1960 se encuentra marcada en materia de Vivienda por dos iniciativas del Gobierno de Alessandri Rodríguez: Por un lado la dictación del Plan Habitacional de 1959, y por otro lado, la generación de un Programa Nacional de Vivienda, integrante del Plan Decenal de Desarrollo económico, para el periodo 1961-1970.

En primer lugar, cabe señalar que la publicación el 31 de julio de 1959 del D.F.L. N° 2 que consagra el Programa Nacional de Vivienda, constituye uno de los elementos más relevantes de la historia institucional de las políticas de vivienda, dado que constituyen antecedentes relevantes en el tratamiento posterior de la materia.

El Plan Habitacional es un “conjunto de normas jurídicas y económicas orientadas a aunar los esfuerzos del país para dar solución definitiva de la deficiencia de viviendas”²⁸⁷. La Ley define en su art. 1 el concepto de “Vivienda Económica”, como aquellas construidas en conformidad con la norma, y que “tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que

²⁸⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 88.

²⁸⁵ Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna.

²⁸⁶ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 72.

²⁸⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 89.

*determine el Reglamento Especial que dicte el Presidente de la República*²⁸⁸. En ese sentido, el Reglamento referido *“estableció las condiciones que debía cumplir una vivienda para ser considerada “económica”, disponiendo los requisitos básicos de urbanización (...)*²⁸⁹.

El Plan Habitacional se caracterizó por: *“primero, el objetivo explícito de incorporar activamente al sector privado. Segundo, la intención de focalizar los recursos disponibles en los sectores más necesitados. Tercero, el fuerte componente de planificación (...)*²⁹⁰.

Respecto de la incorporación del sector privado, podemos distinguir el otorgamiento de exenciones y franquicias tributarias, que aseguraron una tasa de ganancia suficiente para aumentar el interés de las empresas constructoras por participar. Aquello con la intención declarada de *“dejar el máximo de iniciativas en manos del sector privado”*²⁹¹. Un segundo elemento, es la creación del Sistema de Ahorro y Préstamo (SINAP), en virtud del cual se *“comienza a incentivar el ahorro previo de las postulantes a viviendas sociales antes de acceder a ella”*²⁹², estimulándose la operación de asociaciones privadas bajo aquella modalidad.

Sobre la focalización de los recursos, el Plan Decenal de Desarrollo fue categórico al señalar que *“la deficiencia existente en materia habitacional se originó no tanto por la insuficiencia de recursos, como por la desequilibrada asignación de éstos”*²⁹³. Aquello redundó, en que los recursos asignados en materia de vivienda, fuesen lo más austeros posibles. En ese sentido, se consideró establecer una concordancia entre la capacidad económica de los pobladores beneficiados, y el *“estándar habitacional que corresponda a sus posibilidades reales”*²⁹⁴. Lo anterior se expresó en que CORVI estableció categorías básicas de vivienda: i) Vivienda Mínima: Destinada a los sectores más pobres. Correspondía a un *“sitio urbanizado provisto de una unidad sanitaria (baño y cocina) y, en ciertos casos, se*

²⁸⁸ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, sobre el Plan Habitacional (Publicación: 31 de junio de 1959). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3483>

²⁸⁹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 66.

²⁹⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 89.

²⁹¹ *Ibíd.*

²⁹² Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 72.

²⁹³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 89.

²⁹⁴ *Ibíd.*, 90.

proyectaba además un ambiente habitable destinado a construir la primera etapa de la futura vivienda”²⁹⁵; ii) Vivienda Media: Destinada a sectores medios empobrecidos, y consistía en un “sitio urbanizado y una vivienda cuyo programa puede estar comprendido entre distintas alternativas; de una sala de estar, un dormitorio y servicios, hasta cuatro dormitorios y sala de estar-comedor”²⁹⁶; y Vivienda Superior: Para sectores de mayores ingresos, consistente en “un sitio urbanizado provisto de una vivienda terminada, de 3 o 4 dormitorios”²⁹⁷, con terminaciones de calidad superior. Ejemplo de esta tercer tipología es la Unidad Habitacional Portales, construida en forma directa por CORVI. Este sistema de focalización permitió el acceso de sectores pobres al suelo y la vivienda, sin embargo, “dichas soluciones no cumplían estándares mínimos que permitieran asegurara una calidad de vida adecuada a sus habitantes (...)”²⁹⁸.

Respecto del elemento Planificación, éste “dio origen a una serie de estudios, de diversa índole relacionados con la situación habitacional”²⁹⁹. Además, éste se expresa en el establecimiento de “metas y mecanismos de gestión basados en complejos diagnósticos”³⁰⁰. Complementario resulta que el Programa de Viviendas “determinó la necesidad de edificar 538.700 viviendas en el decenio 1961-1970”³⁰¹, de las cuales, según Haramoto, cerca del 75% del total tendría carácter “popular” en su destinación.

En el plano institucional, cabe agregar que CORVI fue reorganizada a través del D.S. 1.100 del 28 de julio de 1960, modificando su naturaleza jurídica, “reemplazando su carácter de entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica, por el de empresa del Estado con personalidad jurídica y patrimonio distinto del Fisco, con domicilio en la ciudad de Santiago”³⁰². Además, se terminó con su dependencia del Ministerio de Obras Públicas, pasando a relacionarse con el Ejecutivo a través del mentado ministerio.

²⁹⁵ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 70.

²⁹⁶ *Ibíd.*

²⁹⁷ *Ibíd.*

²⁹⁸ *Ibíd.*, 71.

²⁹⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 91.

³⁰⁰ *Ibíd.*, 89.

³⁰¹ *Ibíd.*, 91.

³⁰² *Ibíd.*, 92.

Por otro lado, en el Gobierno de Alessandri y por presiones políticas tanto de la sociedad agraria, la iglesia y la alianza para el progreso, se promulgó la primera Ley de la Reforma Agraria N° 15.020 en 1962, “*la que permitió redistribuir tierras estatales entre campesinos y organizar instituciones fiscales para llevar a cabo la reforma en el campo*”³⁰³. Lo anterior resulta relevante en un entendimiento integral del problema de la vivienda, como vinculado al acceso al suelo como una condición relevante para el acceso a un hogar digno.

Podemos apuntar que gracias al Plan Habitacional, la CORVI, los programas de Erradicación y Radicación, “*entre 1959 y 1963 se erradicaron 30.000 familias y las viviendas iniciadas por el sector público alcanzaron las 106.412 unidades, con un promedio anual de 17.735*”³⁰⁴. Lo anterior, da cuenta de la constitución de una institucionalidad más o menos coherente, que tiene elementos relevantes de planificación, y que se caracteriza por su tendencia a incentivar la participación privada mercantil y el ahorro de las familias beneficiarias, así como por la ausencia de indicadores de integración urbana en los diversos proyectos habitacionales.

4. Vivienda Social en el periodo de la Participación Popular (1964-1973)

- Elementos de Contexto

Al menos 3 fenómenos permiten caracterizar el presente periodo desde la perspectiva de nuestra investigación:

En primer lugar, se puede identificar de manera patente una gran franja de demanda de vivienda social insatisfecha por las políticas del Estado Chileno. Lo anterior se manifiesta de manera fundamental en datos del MINVU³⁰⁵ que sitúan, hacia 1964, en cerca de 420.000 el déficit habitacional en nuestro país. No solamente era una cifra bastante alta, sino que podemos identificar que “*desde 1960 y hasta la década de 1980, el déficit habitacional mantuvo una tendencia alcista, representando más de un tercio del stock de viviendas*

³⁰³ “La Reforma Agraria (1962-1973)”, Memoria Chilena, de la Biblioteca Nacional. Consultado el 23 de enero de 2018, en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3536.html>.

³⁰⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 92.

³⁰⁵ *Ibíd.*, 49.

respectivos”³⁰⁶. Lo anterior se explica tanto por del déficit de “arrastre”, como por la continua migración campo-ciudad que seguirá expresándose unos años más, y por la “*explosión demográfica producto de la transición experimentada ya desde la década de 1950*”³⁰⁷. El déficit cuantitativo se sumó a las eminentes deficiencias cualitativas, tanto de las viviendas autoconstruidas por los pobladores, como de las gestionadas mediante labor directa o indirecta de la institucionalidad en materia de vivienda.

En segundo lugar, y en el escenario de agitación político-social basado en las condiciones de vida del bajo pueblo en el campo y la ciudad, se produce una apertura de la institucionalidad burocrática, mediante dos gobiernos que buscaban implementar transformaciones sociales relevantes: Eduardo Frei Montalva de la Democracia Cristiana (1964-1970), y Salvador Allende Gossens del Partido Socialista (1970-1973). Ambos tienen relevancia en materia de la investigación, tanto por sus avances en materia habitacional, como por sus progresos en la implementación de la reforma agraria iniciada en 1962.

Además, como elemento institucional de relevancia podemos mencionar la suscripción por parte del Estado Chileno, de instrumentos internacionales que consagran el Derecho a la Vivienda, tales como el PIDESC firmado por Chile el 16 de Septiembre de 1969, siendo ratificado el 10 de febrero de 1972. Asimismo, fue firmado el Convenio Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial el 03 de octubre de 1966, siendo ratificado por nuestro país el 20 de octubre de 1971. Finalmente el 28 de enero de 1972 Chile depositó el instrumento de ratificación del Convenio sobre el Estatuto de Refugiados, para su entrada en vigor el 25 de abril del mismo año.

En tercer lugar, el triunfo de gobiernos “progresistas” en el presente periodo, viene dado por la participación popular desde “arriba” y desde “abajo”.

Desde “abajo” primero, lo que se expresa en que “*los finales de la década de 1960 reciben con mayor magnitud la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional*”³⁰⁸. Aquello posibilita el ejercicio de soberanía política de las “tomas de terreno” iniciadas en 1957

³⁰⁶ *Ibíd.*, 48.

³⁰⁷ *Ibíd.*, 128.

³⁰⁸ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 73.

con la exitosa toma de “La Victoria”, como “*reacción ante promesas incumplidas de acceso a suelo y de viviendas de emergencia*”³⁰⁹, lo que se traduciría en la existencia de diversos “Campamentos” en las principales ciudades, “*término que hace alusión a su fragilidad y al carácter paramilitar combativo que ellos representaban*”³¹⁰. Participación popular desde “arriba” luego, derivado de procesos institucionales de democratización del aparato Estatal por gobiernos progresistas, fundamentalmente en la Unidad Popular. Por lo dicho, estudiaremos lo que sigue en base a ambos gobiernos.

a) Eduardo Frei Montalva (1964-1970)

Uno de los principales objetivos del Gobierno de Frei en el contexto descrito, era “*paliar el déficit habitacional, y principalmente atender las necesidades de los más pobres*”³¹¹. Lo anterior se explica ante un contexto marcado tanto por la constitución de la Alianza del Progreso como mecanismo disciplinario del imperialismo norteamericano, y “*la influencia estructuralista de la CEPAL, que ofreció un marco teórico al desarrollo*”³¹². En el plano interno la Democracia Cristiana integró aquellas perspectivas en su propuesta de “Revolución en Libertad”, que se constituyó como una “*opción vanguardista que busca desarrollar los grandes cambios necesarios para la modernización del capitalismo nacional, los que debían ocurrir, no obstante, respetando los encuadramientos liberales y democráticos*”³¹³.

- Creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

En el contexto antes descrito, en que la vivienda era considerada un “bien de primera necesidad”, lo que motivaría un aumento en su financiamiento y en la coordinación administrativa para su provisión, se crea en 1965 a través de la Ley N° 16.391 el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en conjunto con ciertas corporaciones de capital relevancia:

- i. **Corporación de Servicios Habitacionales (CORABITH):** Con diversas labores, dentro de las que podemos distinguir las de “*atender los problemas de vivienda de la*

³⁰⁹ María José Castillo y Rosanna Forray, “La vivienda, un problema de acceso al suelo”, en *ARQ (Santiago)* N° 86 (Abril, 2014): 50.

³¹⁰ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 73.

³¹¹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 75.

³¹² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 128.

³¹³ *Ibíd.*

*población del país, preferentemente en sus niveles socioeconómicos medio y bajo (...) y, en general, realizar todas las actividades relacionadas con el bienestar habitacional de la población urbana y rural, dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de Vivienda y urbanismo (...)*³¹⁴.

- ii. **Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU)**, Art. 43: *“expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, transferir, vender y rematar inmuebles dentro o fuera de los límites urbanos; formar una reserva de terreno para abastecer los planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del privado; proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la fijación, ampliación o reducción de los límites urbanos o de las comunas, la modificación de los Planos Reguladores Comunales o Intercomunales respectivos (...)*³¹⁵.
- iii. Reorganiza la **CORVI**: Art. 26, encarga a la CORVI *“la proyección, de la ejecución, de la formación, del loteo, de la urbanización, de la construcción, del equipamiento, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas en sectores y zonas urbanas o rurales y del fomento de estas actividades dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio”*.
- iv. Reorganiza la Dirección de Obras Urbanas, *“dos años más tardes ésta última es reformada, convirtiéndose en la cuarta de las corporaciones del periodo: La Corporación de Obras Urbanas”*³¹⁶. La **COU** fue creada en 1968, para la proyección, el estudio, la ejecución, la construcción y la explotación o conservación de las obras urbanas fiscales dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

La creación del Ministerio de la Vivienda se enmarca bajo ciertos objetivos relevantes³¹⁷:

³¹⁴ *Ibíd.*, 131.

³¹⁵ Ley 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Publicación: 16 de diciembre de 1965). Consultada el 23 de enero de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28433>

³¹⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 129.

³¹⁷ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 73.

- i. **Responsabilidad de generación y ejecución de la Política Habitacional.** Fue asistido en la presente gestión por la creación del “Consejo Nacional de la Vivienda”, que tenía como principal objetivo asesorar al Ministro en todas sus funciones relacionadas con la vivienda, además de *“proponer al ministro todas las medidas que se estimen necesarias para la coordinación de las materias relativas a la vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario”*³¹⁸.
- ii. **Control y orientación de la actividad privada.**
- iii. **La racionalización en la distribución de los recursos para la construcción.**
- iv. **Planificación del desarrollo urbano,** en concordancia con el equipamiento disponible.

Es evidente el proceso de Promoción Popular en el que se encuentra inmerso el Ministerio de la Vivienda en la fecha de su creación. Lo anterior se refiere al enfoque particular sobre la vivienda en el plano ideológico, que marca un quiebre con los periodos anteriores al poner el énfasis en la redistribución de los recursos y la inclusión de sectores marginados de la comunidad nacional, en un esfuerzo que no cuestionaba las estructuras de la dominación, que se basaba en la participación popular de base a través de las Juntas de Vecinos, y en un plan constructivo bastante ambicioso que tenía como *“meta cuantitativa la construcción de 360.000 viviendas definitivas para el sexenio 1964-1960”*³¹⁹.

- **Operación Sitio**

La ofensiva política del movimiento de pobladores durante 1960 se enmarca en el contexto nacional-populista de la promoción popular, lo que redundó en que *“la ideología y las organizaciones preconizadas por el Estado dieron lugar a una demanda que la sociedad no podía absorber”*³²⁰. Aquello permitió la generalización de la “Toma de terreno” y de la construcción del “Campamento” como estrategias legítimas de acceso al suelo y la vivienda. En aquel escenario, el Gobierno de Frei impulsó la “Operación Sitio” como válvula de escape

³¹⁸ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 77.

³¹⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 128.

³²⁰ *Ibid.*, 136.

del problema habitacional, en el entendido de que “*la única manera de lograr alternativas planificadas de asentamiento era a través de programas de consolidación progresiva*”³²¹.

Al decir de Hidalgo³²², el origen de la Operación Sitio se puede rastrear en la necesidad de otorgar soluciones de emergencia para los damnificados de los temporales del invierno de 1965. Posteriormente, la acción de la CORVI tendió a generalizar la acción de la operación como una posible solución intermedia, que “*podría servir de base para abordar otros programas destinados a grupos de bajos ingresos*”³²³. Lo anterior se tradujo en la racionalización de las metas de viviendas construidas, en el sentido de que en “*1967 el programa se reformuló con metas que preveían 360.000 “soluciones habitacionales”. A partir de ese cambio de objetivo se observó un continuo descenso en los estándares habitacionales*”³²⁴ (Énfasis del autor).

Los estándares habitacionales tuvieron 2 etapas. Una primera etapa consistía en “*Lotes urbanizados unifamiliares de 160 m², dotados con urbanización mínima; letrina en base a pozos negros, 1 vivienda (mediagua) de 20 m² sin revestimiento interior, ni piso, techo de fonolita sin cielo y equipamiento comunitario*”³²⁵. La segunda etapa consistía en la complementación de la urbanización, “*se instalan los arranques y medidores de electricidad y de agua, se construía la red de alcantarillado y las uniones domiciliarias y se completaba el pavimento de aceras y calzadas*”³²⁶.

El programa de Operación Sitio se basaba en la concurrencia de programas complementarios, dentro de los que se destacan:

- a) El Programa de Autoconstrucción.
- b) Programa de Equipamiento Comunitario.

³²¹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 80.

³²² *Ibid.*, 81.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 135.

³²⁵ *Ibid.*, 150.

³²⁶ *Ibid.*, 151.

- c) **Plan de Ahorro Popular (PAP):** Implementado vía DS N° 553, publicado el 05 de octubre de 1967. Se enfocaba en la satisfacción de necesidades habitacionales de sectores empobrecidos (percibieran menos de US\$100 Mensualmente), en relación a los ingresos, y al ahorro previo del beneficiario. De ahí que existiesen 5 planes básicos:
- i) PAP 1: Operación Sitio (Línea 1);
 - ii) PAP 2: Sitio urbanizado (Línea 2);
 - iii) PAP 3: Sitio urbanizado + vivienda básica de 20 m² (Línea 3);
 - iv) PAP 4: Sitio urbanizado + vivienda de 42 m² (Línea 4);
 - v) PAP 5: Departamento de 36 m² (Línea 5)³²⁷.

La operación Sitio constituyó un elemento central en la política Habitacional del Gobierno del Presidente Frei Montalva, lo que se expresa en que *“entre 1965 a 1970 se asignaron en el país alrededor de 71.000 operaciones sitio, que sólo en Santiago ocuparon 1.800 hectáreas de terrenos fiscales”*³²⁸. Al respecto, Palma y Sanfuentes distinguen etapas en el deterioro de la solución entregada en el presente ciclo: *“I) Casa CORVI de 60 metros; II) Operación Sitio con construcción sólida de 27 a 30 metros; III) operación sitio con construcción y sólo agua, luz y sistema de eliminación de aguas servidas, y IV) operación tiza (sólo el sitio)”*³²⁹.

Si bien la intención de ampliar las posibles soluciones para los sectores populares, más allá de la vivienda acabada, e incorporar la participación de los pobladores en la construcción de sus soluciones puede recibirse como un esfuerzo razonable, fueron evidentes las consecuencias negativas de la presente política, lo que se explica en que *“el problema seguía abordándose principalmente mediante una solución física (sitio con mínima urbanización), en ubicaciones periféricas, altamente segregadas socialmente y con bajas densidades, lo que hacía aún más difícil el financiamiento de servicios urbanos”*³³⁰, y no desde un enfoque urbano integral.

b) Salvador Allende Gossens (1970-1973)

En un escenario de aumento del descontento de los sectores subalternos con las posibilidades de la institucionalidad de resolver sus precarias condiciones de vida, en que el

³²⁷ *Ibíd.*, 148-149.

³²⁸ Cristian Jara Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2015), 133.

³²⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 135.

³³⁰ Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*, 134.

déficit habitacional alcanzaba las 592.324 unidades³³¹, y en que los pobladores mediante “Comités de los Sin Casa” y los campesinos en sindicatos, habían comenzado a coordinarse a escala nacional, en vinculación directa con organizaciones populares y de izquierda tales como el Partido Comunista, El Partido Socialista y el naciente Movimiento de Izquierda Revolucionaria, se producen las elecciones presidenciales en que resulta electo Salvador Allende, como representante de la coalición denominada “Unidad Popular”³³².

Relevante resulta destacar, el impulso que el Gobierno de Allende le otorgó a la Reforma Agraria como elemento de acceso al suelo y la tierra, mediante la utilización de los instrumentos legados por el Gobierno de Frei Montalva, la nueva ley 16.640 y la Ley 16.625 que permitió la sindicalización campesina, con la cual el Gobierno Demócratacristiano procedió a la expropiación de *“alrededor de 1.400 predios agrícolas, 3,5 millones de hectáreas, y se organizaron más de 400 sindicatos que sumaron más de 100 mil campesinos”*³³³. A pesar de lo relevantes de aquellas cifras, es en la presidencia de Allende en que la Reforma Agraria se expande de manera vertiginosa, *“expropiando sólo en el primer año de gobierno de la Unidad Popular 1.379 fundos (...) En los años siguientes (1972-1973) se agregaron 3.025 expropiaciones, no existiendo, prácticamente, ninguna unidad agrícola que superara una superficie mayor de 80 ha”*³³⁴.

- **La vivienda social como Derecho: La Unidad Popular**

Dentro de las definiciones programáticas de la Unidad Popular, podemos identificar que *“la noción de déficit habitacional adquirió carácter de denuncia del sistema”*³³⁵. Lo anterior quiere decir entonces, que las condiciones que generan el problema de la vivienda, y que no han sido enfrentados por Gobierno anterior, son las condiciones de desarrollo del Capitalismo en Chile como modelo productivo. Consideramos acertado el diagnóstico anterior, lo que se ve refrendado por la constatación de que hasta la Unidad Popular, la vivienda era considerada como una mercancía *“permitiéndose que la actividad constructiva actuara guiada por el*

³³¹ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 73.

³³² Conformada en 1969 por el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Radical, el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), y Acción Popular Independiente.

³³³ Memoria Chilena, de la Biblioteca Nacional, “La Reforma Agraria (1962-1973)”.

³³⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 85.

³³⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 138.

lucro”³³⁶, lo que redundaba en exclusión urbana y en la dificultad de acceso a la vivienda de los pobres. Contrapuesta a ese dispositivo ideológico, se encuentra la Vivienda considerada como un “Derecho de todas las familias”, que es “*un derecho irrenunciable y es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro*”³³⁷.

La vivienda no solo era un derecho, sino que era considerada por el propio Ministerio de la Vivienda y Urbanismo como un “*instrumento poderoso para acelerar y facilitar el desarrollo de los valores humanos y sociales*”³³⁸. Lo anterior se tradujo en los esfuerzos del Gobierno por tener un rol activo, gestor, y para “*revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los residentes*”³³⁹.

La preocupación por la vivienda de la Unidad Popular se puede rastrear en la batería de 40 medidas del Presidente Salvador Allende, dentro de las que podemos distinguir:

- i. *Nº 19: Casa, luz, agua potable para todos (Plan de Emergencia para construcción rápida de viviendas y garantías de luz y agua por manzanas).*
- ii. *Nº 20: No más cuotas CORVI reajustables.*
- iii. *Nº 21: Arriendos a aprecio fijo (10% de renta familiar como máximo para arriendos)*
- iv. *Nº 22: Sitios eriazos: NO / Poblaciones: SÍ (Destinación de todos los sitios eriazos fiscales, semifiscales y municipales a la construcción).*
- v. *Nº 23: Contribuciones sólo a las mansiones (liberación de pago de contribuciones a la casa habitación hasta un máximo de 80 m², donde vive permanentemente el propietario y no sea de lujo o de balneario)*³⁴⁰.

Bajo los nuevos fundamentos de la política habitacional y precipitado por el escenario de aumento sustantivo de las tomas de terreno, que hasta 1968 “ *fueron menos de 10 por año,*

³³⁶ *Ibíd.*

³³⁷ *Ibíd.*, 138.

³³⁸ *Ibíd.*

³³⁹ *Ibíd.*

³⁴⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 139.

*mientras que en 1970 esta cifra aumentó a más de 220*³⁴¹, se formuló el año 1971, el primer “Plan de Emergencia”, para favorecer a los pobladores organizados, según 4 programas³⁴²:

- i. **Programa de construcción de viviendas:** Proponía la edificación de 83.000 viviendas³⁴³ a través de la institucionalidad existente. Con diversas tipologías, considerando equipamiento y unidades sanitarias, privilegiándose la construcción en altura.
- ii. **Programa de financiamiento de viviendas al sector privado:** Relativo a financiar un stock de 15.000 viviendas a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
- iii. **Programa de Urbanización de Sitios:** Cuyo objeto recaía en la urbanización de 110.119 sitios a través de la CORVI, COU y CORABITH. Del total reseñado “65.000 soluciones se abocarían a otorgar servicios básicos a las “Operaciones Sitio”. El resto, 45.191 urbanizaciones, se asociaban con algunos “Campamentos “y poblaciones en construcción”³⁴⁴.
- iv. **Programa de equipamiento social:** Constituido por un catálogo de programas derivados, que se corresponden con las principales líneas de acción de la Dirección de Equipamiento Social del Ministerio de la Vivienda.

Complementario al Plan de Emergencia de 1971, se elaboró por el Gobierno Socialista el nuevo Plan Habitacional de 1972, que se proponía el inicio de la construcción de 58.000 viviendas y el término del proceso de urbanización, para 36.000 sitios, que se basó en las siguientes líneas de acción³⁴⁵: i) Atención a las demandas del área de propiedad social; ii) Atención a la demanda de postulantes y grupos organizados; iii) Remodelación Urbana; iv) Rehabilitación Urbana; v) Equipamiento Social; vi) Relleno Urbano; vii) Mejoramiento de Poblaciones; y viii) Atención en situaciones de Emergencia.

³⁴¹ *Ibíd.*, 141.

³⁴² Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 89.

³⁴³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 141.

³⁴⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 89.

³⁴⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 156-157.

Como balance del periodo, podemos señalar que a pesar de las discrepancias en las cifras, durante el primer año de Gobierno de Allende, “*sólo el sector público inicio 73.000 viviendas*”³⁴⁶, a lo que se suma la cifra de 7.000 viviendas iniciadas por el sector privado. A pesar de que la cifra se encuentra bajo la cantidad que se esperaba según el Plan de Emergencia, en general es bastante alta, lo que demuestra la importancia del problema de la vivienda para el Gobierno y su preocupación respecto de que el suelo urbano se encuentre “*destinado a la satisfacción de necesidades sociales y habitacionales*”³⁴⁷, que sólo fue numéricamente igualada en la década de 1990 por la Concertación. Durante 1972 se observa una tendencia decreciente, y “*sólo se logró iniciar 20.312 unidades y se terminaron 16.145 viviendas*”³⁴⁸, en un ambiente de seria desestabilización económica e intervencionismo internacional, que redundó en la disminución además, de la superficie construida de las viviendas, situándose aún en un promedio de 51 m².

El aparato administrativo utilizado en la ejecución de los Planes ya mencionados, es el heredado del Gobierno de Frei Montalva, basado en el Ministerio de la Vivienda y la labor de las 4 corporaciones. Sin embargo, debieron “*reorientar substantivamente su labor, llegándose a incorporar en ellos Departamentos de Ejecución Directa*”³⁴⁹. Lo anterior se ejemplifica en el hecho de que “*convertir a la CORMU en una empresa constructora estatal pasó a ser un objetivo gravitante para el Gobierno (...)*”³⁵⁰. Además, el Gobierno termina con los programas de Autoconstrucción y con el Plan de Ahorro Popular, por ser considerados injustos.

A pesar de compartir con Hidalgo el hecho de que el término violento del Gobierno Popular impide hilvanar proyecciones de la nueva política de Vivienda entendida como Derecho del Pueblo, considero que la forma de abordar la problemática por Salvador Allende, da cuenta por primera vez de un entendimiento integral, democrático y de derechos de la Vivienda, como proceso de construcción social del hábitat de los sectores populares, sin perjuicio de lo cual, “*los problemas económicos globales por los que atravesaba el país,*

³⁴⁶ *Ibíd.*, 143.

³⁴⁷ *Ibíd.*, 139.

³⁴⁸ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 90.

³⁴⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 144.

³⁵⁰ Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*, 140.

impidieron que se concretara un verdadero mejoramiento de las condiciones habitacionales de dicho sectores”³⁵¹.

5. Acceso a la Vivienda bajo políticas Neoliberales (1973-)

a) Dictadura Cívico-Militar (1973-1990)

- Elementos de Contexto

El presente ciclo se encuentra determinado, por elementos demográficos y por elementos políticos.

Respecto de los elementos demográficos, podemos identificar que durante el período 1970-1982, el porcentaje de crecimiento de la población del país experimentó su cifra más alta, alcanzando un 28%³⁵². Lo anterior se debe complementar con el hecho de que el crecimiento poblacional se encontraba en una relación directamente proporcional con el crecimiento de la población urbana, que durante el periodo antes referido, alcanzó tasas del 40% de crecimiento urbano³⁵³, lo que redundó en un aumento sustantivo de la relación inversa entre población urbana y población rural, logrando *“atravesar la barrera de 80% de urbanización en 1982”*³⁵⁴. Lo anterior se expresa en el crecimiento de la extensión de la superficie de Santiago dado que *“en 1982, su extensión llegaba a las 36 mil hectáreas y se estima que en 1987 cerca de 45 mil hectáreas eran ocupadas por el Gran Santiago”*³⁵⁵. Posteriormente se presenta un proceso de desaceleración en el crecimiento poblacional basado en la disminución de la fecundidad como parte de un proceso de transición demográfica avanzada, que no logró mermar la tendencia a la Metropolización.

Un segundo elemento a considerar es la tendencia al aumento del déficit habitacional durante el periodo. Lo anterior se expresa en su relación cada mil habitantes, en tanto que *“el máximo déficit se alcanzó alrededor de la década de 1980, con 72,5 requerimientos cada mil*

³⁵¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 145.

³⁵² *Ibíd.*, 26.

³⁵³ *Ibíd.*

³⁵⁴ *Ibíd.*

³⁵⁵ *Ibíd.*, 34.

habitantes”³⁵⁶. Las cifras del periodo son particularmente elocuentes, lo que se desprende de los datos del CENSO de 1982, en que se sitúa el déficit habitacional en 820.959 viviendas, proyectándose incluso hacia 1988 según los datos recién referidos, en 1.030.828 viviendas³⁵⁷ el déficit, en una cifra particularmente alta.

Sobre el elemento político, podemos señalar que el Golpe de Estado, propiciado por sectores de Derecha, en alianza con grupos sediciosos de las fuerzas armadas, y en coordinación con agentes de la inteligencia norteamericana, se tradujo en una Dictadura Cívico-Militar que se extendió por 17 años, determinado de manera sustantiva los destinos presentes de nuestro país y de nuestra institucionalidad.

La Dictadura Cívico-Militar introdujo modificaciones relevantes tanto en el modelo productivo de desarrollo, como en el modo de gestión de la Administración del Estado, pasando a implantar un modelo de liberalización creciente de los mercados, de desregulación de gran parte de las actividades económicas, de supresión de un número creciente de “prestaciones sociales”, dando paso a la acción directa del Estado bajo una perspectiva “Subsidiaria”, es decir, “*sólo en aquellas áreas en que fuese estrictamente indispensable (...)*”³⁵⁸, dando paso a un periodo extendido de aplicación de políticas Estatales de carácter Neoliberal, construidas desde la atención focalizada de las políticas sociales en la pobreza y la extrema pobreza, y en la desregulación y mercantilización de Derechos Sociales Fundamentales (Vivienda, Salud, Educación, Etc.).

En relación a las Políticas Públicas en materia de vivienda, la Dictadura construye una nueva perspectiva habitacional de carácter antinómico respecto del periodo anterior abandonando toda pretensión de planificación urbana, debido al balance crítico que se plantea del enfoque histórico de la problemática, en ese sentido “*se llevará a cabo una transformación completa del sector a nivel de definiciones de política pública, financiamiento, formas de operar e institucionalidad*”³⁵⁹. Aquello pretendemos estudiar en el presente apartado.

³⁵⁶ *Ibíd.*, 48.

³⁵⁷ *Ibíd.*, 49.

³⁵⁸ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 95.

³⁵⁹ Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*, 144.

Además, como elemento de contexto en el plano institucional, podemos identificar la suscripción de importantes Tratados Internacionales que abordan el Derecho a la Vivienda. Así, el 17 de julio de 1980 se firmó el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación a la Mujer, que fue promulgado el 27 de octubre de 1989 y fue publicado en el Diario Oficial el 9 de diciembre del mismo año. Además, podemos identificar que el PIDESC ya mencionado fue publicado en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989, para acabar con las dudas respecto de su vigencia en Chile.

Finalmente, podemos señalar en el plano institucional la gestión realizada por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que desembocó en plena dictadura en la Constitución Política de la República de 1980, que fue aprobada el 8 de agosto de 1980, siendo ratificada mediante un plebiscito convocado para el 11 de septiembre del mismo año, para ser promulgada el 21 de octubre. Esta Carta Magna resulta importante, puesto que es (a pesar de ciertas modificaciones), la norma que rige hasta nuestros días el ámbito Constitucional Chileno. Además, la CPR de 1980 no sólo no consagra el Derecho a la Vivienda, sino que no reconoce siquiera el vocablo en cuestión, lo que no pareciera tener ninguna justificación política o normativa sustantiva, considerando además que quienes redactaron el articulado de la misma tuvieron a la vista ciertos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que aseguraban el propio Derecho a la Vivienda, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Internacional de eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el Convenio sobre el Estatuto de Refugiados.

Lo anterior tiene importantes consecuencias, puesto que determina el no-reconocimiento del Derecho a la Vivienda como parte del Ordenamiento Jurídico Nacional, a efectos de imponer obligaciones específicas de dar, hacer o no hacer al Estado Chileno, hasta la reforma Constitucional del 17 de agosto de 1989, en virtud de la Ley 18.825, que agrega al inciso segundo del art. 5º: "*Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos,*

garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”³⁶⁰.

Aquella reforma Constitucional es central para la presente investigación, puesto que mediante aquella, el Derecho a la Vivienda se considera incorporado al Ordenamiento Jurídico Nacional, imponiendo el desarrollo progresivo del contenido mínimo del derecho en comento, como obligación del Estado. A pesar de aquello, como estudiaremos, la incorporación del Derecho a la Vivienda por medio del art. 5 inc. 2° no ha tenido mayores consecuencias en la generación de normas legales, políticas públicas o en la garantía judicial del Derecho, más allá de la sentencia rol 8828-2013 de la Corte de Apelaciones de Temuco, que reconoce al Derecho a la Vivienda como parte de nuestro sistema jurídico, como ejemplo paradigmático de la interdependencia de los demás Derechos Humanos, fundamentalmente en torno al PIDESC que impondría obligaciones específicas a los Estados que lo suscriban (Chile inclusive), en ese sentido sostiene en su considerando 6°: “(...) *los gobiernos locales signatarios del pacto deben desarrollar políticas que garanticen este derecho, priorizando la atención a los grupos más vulnerables*”³⁶¹.

- Reestructuración Institucional

Un primer elemento de reelaboración institucional sustantiva es el D.L. N° 575 del 13 de Julio de 1974, que establece una nueva división territorial mediante la Regionalización. La norma en comento señala en su art. 14 la necesidad de que todo Ministerio se desconcentre territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, a las que les corresponde fundamentalmente “*ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo a las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios*”³⁶².

Luego, en 1976 en concordancia con la regulación anterior se dicta el D.L. N° 1305 publicado el 19 de febrero, en virtud del cual se reestructura y regionaliza el Ministerio de la

³⁶⁰ Ley 18.825, que Modifica la Constitución Política de la República de Chile (Publicación: 17 de agosto de 1989). Consultada el 05 de marzo de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30201>

³⁶¹ Corte de Apelaciones de Temuco, “Figueroa Jara y otros con Desarrollos Comerciales S.A.”, ROL 8828- 2013 (21 de Julio de 2014), considerando 6°.

³⁶² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 184.

Vivienda y Urbanismo y las 4 corporaciones a su cargo. Es central el nuevo rol del Ministerio, que deja de lado funciones de realización directa en favor de tareas de coordinación y fiscalización, dado que según su art. 4° inciso 1 y 2: “*Corresponderá al Ministerio formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo. Le corresponderá, además, la coordinación y la supervigilancia de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio*”.

Por otro lado, la normativa señala en su art. 2: “*El Ministerio de Vivienda y Urbanismo se desconcentrará territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana y Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° del decreto ley 575, de 1974*”³⁶³. Sobre sus funciones, podemos identificar la de “*concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial respectiva, para lo cual realizan actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política*”³⁶⁴.

El art. 3 señala asimismo: “*Fusionanse las cuatro Corporaciones mencionadas en el artículo 1°, estableciéndose un Servicio Regional de Viviendas y Urbanización en cada una de las Regiones señaladas por el decreto ley 575, de 1974, y uno en el Area Metropolitana*”. Respecto de la función de los SERVIU, el art. 5° señala: “*Corresponderá a los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización la ejecución de los planes que haya aprobado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo*”. Se desprende además, su facultad de “*adquirir los terrenos, formar loteos y preparar subdivisiones prediales, proyectar y ejecutar las urbanizaciones de los mismos, proyectar y ejecutar las remodelaciones y la edificación de las poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios o viviendas individuales, y su respectivo equipamiento comunitario y toda otra función de reparación o ejecución que permita dar*

³⁶³ Decreto Ley N° 1305, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Publicación: 19 de febrero de 1976). Consultado el 29 de enero de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6564>

³⁶⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 184.

cumplimiento a las obras contempladas en los planes y programas, todo ello en conformidad con los presupuestos asignados”³⁶⁵.

El D.L. 1.305 es relevante además, dado que genera una estructura macro forme del MINVU que se ha complementado durante el tiempo, manteniendo sus elementos generales. Dentro de aquello podemos distinguir la regulación de la figura del Ministro de la Vivienda como autoridad superior del Ministerio, a quien le corresponde (según el D.L.) la *“formulación de la política nacional habitacional y urbanística del Gobierno, la supervigilancia de los organismos que de él dependen, de los Servicios Regionales y Metropolitano y de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio”*, la figura de la Subsecretaría, a cargo de un Subsecretario, quien es el colaborador inmediato del Ministro y su representante como autoridad superior del Servicio, y compuesta por Divisiones que han variado durante el tiempo dentro de las que se encuentran fundamentalmente: i) División de Desarrollo Urbano; ii) División de Política Habitación; iii) División de Finanzas; iv) División Técnica de Estudio y Fomento, etc.

- Nueva Política Urbana y Habitacional

Reestructurar el sistema de provisión de viviendas no requería simplemente una remodelación de la institucionalidad gestora, sino que urgía por el establecimiento de nuevas políticas habitacionales que se hiciesen cargo del proyecto histórico de la Dictadura. En ese sentido, identificamos dos situaciones relevantes previas a la formulación de aquella política. Por un lado, el hecho de que la definición de una política habitacional unitaria *“supuso una activa confrontación entre diversas posturas al interior del gobierno, lo que explica los vaivenes de las políticas urbanas y que –en determinadas circunstancias- las autoridades se vieran obligadas a asumir roles más activos en materia de política habitacional”*³⁶⁶. Por otro lado, lo anterior se tradujo en que durante los primeros años de Dictadura *“continuó de hecho la misma estructura habitacional del período anterior, con el SINAP atendiendo a los sectores de ingresos altos y medios y el Ministerio de la Vivienda a los sectores de ingresos bajos”*³⁶⁷.

³⁶⁵ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 101.

³⁶⁶ Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*, 145.

³⁶⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 184.

La quiebra de SINAP redundó en que el Estado redefiniera de manera radical su intervención, con énfasis en el déficit habitacional de los sectores más empobrecidos, bajo un nuevo marco teórico de la vivienda y luego con énfasis en el sistema de Subsidios.

En el contexto anterior podemos distinguir la promulgación del D.L. N° 519 de 1974 encargado de regular la situación de “Poblaciones de Emergencia”, que eran aquellas “*que no cuenten con la urbanización mínima o cuyas viviendas no reúnan las condiciones necesarias para satisfacer las exigencias mínimas de vida de una familia*”³⁶⁸. Aquellas se dividían en Poblaciones TIPO A, respecto de las cuales se establecía una solución definitiva con permanencia de los pobladores en los terrenos que actualmente ocupan, y TIPO B, en las que concurren circunstancias que ameritan la erradicación de los pobladores. Se le encomendó a la Oficina Nacional de Emergencia la realización de un plan nacional respecto de las “Poblaciones de Emergencia”, dotándola de una serie de facultades en el art. 2° del D.L.

En virtud del encargo del D.L. 519, y ante la necesidad de la Dictadura de nuevas estructuras administrativas de gestión de viviendas sociales, en 1975, mediante el D.L. N° 1.088 se crean los Comités Habitacionales Comunales, encargados de “*elaborar y realizar los planes y programas de las soluciones habitacionales con la asesoría y aprobación previa del MINVU*”³⁶⁹. Estos comités procedían mediante contratación directa o mediante mandato a la CORVI. Lo anterior, dado que durante el lapso transcurrido entre 1974 y 1976 “*las bases Administrativas Generales son el reglamento de contratación de obras a suma alzada de la CORVI*”³⁷⁰.

Estos esfuerzos por focalizar la acción respecto de la extrema pobreza, los podemos rastrear en una disputa de fundamentos. Desarticular el Estado de Bienestar en Chile, presupuso para la Dictadura modificar las estructuras del gasto fiscal, y “*bajo la consigna de la eficiencia en la focalización de los recursos públicos en las personas que efectivamente necesitaban de esa asistencia, se intentaron formular los programas sociales especialmente*

³⁶⁸ Decreto Ley N° 519, del Ministerio del Interior, que Reglamenta Disposiciones sobre Poblaciones de emergencia (Publicación: 15 de junio de 1974). Consultado el 29 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6156>

³⁶⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 186.

³⁷⁰ *Ibíd.*

dirigidos a la población de más escasos recursos”³⁷¹. Lo anterior requirió la formulación de nuevos instrumentos que midiesen las necesidades concretas de la población a efectos de su encasillamiento. Lo anterior fue llevado adelante por ODEPLAN, quienes realizaron el “Mapa de la Extrema Pobreza”, en colaboración con el Instituto de Economía de la Universidad Católica, con clara inspiración en la escuela de Chicago. Lo anterior se complementó además con “*la encuesta de Estratificación Social, también conocida como Ficha CAS*”³⁷², que ha pervivido en el tiempo como mecanismo de focalización cuantitativa.

En el contexto descrito se elaboró en 1976 por el Ministerio de la Vivienda, junto al Instituto Nacional de Emergencia y el Instituto de Economía de la Universidad Católica, “*un diagnóstico de las principales causas de la crisis en el sector vivienda*”³⁷³. En base en aquel diagnóstico se elaboró por la Dictadura un primer “Plan General de Vivienda”, cuyos elementos relevantes son³⁷⁴:

- a) *Atención Preferente de la Población de menos recursos: “La política de vivienda se concibe como uno de los instrumentos más eficaces para combatir la extrema pobreza”.*
- b) *Estímulo al ahorro para la vivienda: Se busca “involucrar a los beneficiarios en la satisfacción de sus aspiraciones, a partir de su propio esfuerzo.*
- c) *Propiedad de la vivienda: Dado que su objetivo directo era el acceso a la “casa propia”, lo que permitió aumentar el compromiso de los beneficiarios en el proceso.*
- d) *Compromiso con la descentralización del país, dado que los nuevos planes se basaban en la nueva estructura institucional descrita en el apartado anterior.*
- e) *Solución Habitacional íntegra: En razón de que se buscaba la realización de obras de equipamiento y servicios, como elementos centrales en los nuevos proyectos habitacionales.*

³⁷¹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 95.

³⁷² *Ibíd.*, 96.

³⁷³ *Ibíd.*, 103.

³⁷⁴ *Ibíd.*, 104-105.

- f) *Reducción de Costos y Optimización de las tipologías habitacionales*: Se exploraron “nuevas formas de construcción y de diseño que permitieran beneficiar a un mayor número de personas”.
- g) *Políticas Financieras*: “Estímulo y canalización del ahorro; aplicación de recursos especiales para el fomento de cooperativas, y recuperación de la inversión, tanto de los préstamos otorgados como de la edificación de las viviendas”.
- h) *Política de desarrollo urbano*: Basado fundamentalmente en el control del crecimiento de las ciudades.

- **Sistema de Subsidios a la Demanda**

Otro elemento que distingue las Políticas Neoliberales de aquellas de periodos anteriores es la modalidad en que se entiende la Vivienda. Durante el Periodo de la Participación Popular se entendió a la vivienda como un Derecho que impone la obligación al Estado de proveerla en ciertas condiciones. La nueva perspectiva es delineada en la preparación del Mensaje Presidencial de 1976, al decir: “*La vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, para lo cual la familia y el Estado comparte su cuota de responsabilidad*”³⁷⁵. Dos elementos se desprenden de la definición antedicha. Por un lado el carácter mercantil de la vivienda dado que se “adquiere”, y por otro lado la corresponsabilidad entre Familia y Estado, que se basa en el establecimiento de un particular sistema de financiamiento: el Subsidio Habitacional a la demanda.

En 1978 se crea por medio del D.S. N° 188 el “Programa de Subsidio Habitacional” que fue definido como una “*Subvención estatal destinada a complementar el ahorro y crédito hipotecario de modo de incrementar la capacidad de financiar la compra de una vivienda en el mercado a aquellas familias cuyo solo esfuerzo no se lo permite*”³⁷⁶. Su seña característica se puede ubicar en su carácter de subsidio a la demanda y su carácter directo, superando los incentivos indirectos de periodos previos. El Programa reseñado se enmarca en la denominada

³⁷⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976”, en *Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación N° 77* (Santiago, 1976): 68.

³⁷⁶ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 106.

Actividad de Fomento de la Administración, basada en la subvención. En general podemos definir a las ayudas públicas o las Subvenciones, como “*la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos*”³⁷⁷. La carga impuesta al beneficiario para la obtención del Subsidio es la capacidad de ahorro previo, lo que sumado a la obtención de un crédito hipotecario permitirá cubrir el valor de la vivienda para su adquisición en el mercado.

El nuevo sistema buscaba establecer de manera efectiva un mercado de oferta habitacional de carácter privado, orientándose “*el sistema a la compra de viviendas nuevas, estableciéndose limitaciones a su aplicación a la compra de viviendas usadas (...)*”³⁷⁸.

El programa estaba enfocado a grupos familiares de ingresos medios-bajos, que requerían la actividad de fomento del Estado para acceder a una vivienda en el mercado privado. Poseía 3 tramos basados en el valor de la vivienda a los que se podía postular, “*asociándose a cada uno de ellos, montos diferentes de subsidio directo y distintos, montos máximos de crédito*”³⁷⁹ variando con los años, tal como se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Variación temporal del Monto Máximo de Subsidio Directo

Años	Tramo de Valor Vivienda	Monto Máximo de Subsidio Directo	Monto Máximo del Crédito con Derecho a Subsidio Implícito	N° Llamado
78 a 83	Hasta 400 UF Hasta 580 UF Hasta 850 UF	200 UF 170 UF 150 UF		1°, 2°, 3°, 6° Y 7°
84	Hasta 400 UF Hasta 580 UF	180 UF 150 UF		8°, 9° y 10°
85 a 88 89	Hasta 400 UF Hasta 400 UF Hasta 900 UF Hasta 2.000 UF	165 UF 120, 130, 140, 150 100, 110, 120, 130 80, 90, 100, 110	280 UF 670 UF 1.000 UF	11°, 12° y 13°

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Un siglo de Políticas de vivienda y Barrio*, 197.

³⁷⁷ Luis Jordana de Pozas, “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”, en *Revista de Estudios Políticos* N° 48, (1949): 46.

³⁷⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 190.

³⁷⁹ *Ibíd.*, 197.

Era posible postular al Programa de manera individual o asociado en una Cooperativa de vivienda. Se determina el beneficiario del sistema de ayudas, mediante una serie de criterios de focalización que otorgan puntaje a los postulantes, en base al ahorro en dinero, a la antigüedad del ahorro, la composición del grupo familiar, etc. El Subsidio es documentado a través de un “*certificado que representa una orden de pago a favor del beneficiario, la que es pagada por el SERVIU, cuando se acredita que se ha adquirido o construido la vivienda durante el periodo de vigencia del certificado (...)*”³⁸⁰.

Este proyecto fue complementado por medio de diversos “*decretos supremos de vivienda y Urbanismo N° 138, de 1982; N° 86, de 1983; N° 92, de 1984; N° 9, de 1985*”³⁸¹. No sólo aquello, sino que se diseñaron nuevos programas que profundizaban el sistema neoliberal de acceso a la vivienda, dentro de los que destaca: “*“Subsidio Rural” (1986), “Programa Especial para Trabajadores”, PET, (1985), “Subsidio Unificado” (1984). En 1984 se crea el Programa de Vivienda Básica (PVP) a través de la promulgación del D.S. N.62 (V.U.) de 1984 (...)*”³⁸².

Las sucesivas modificaciones y el diseño de nuevos programas durante la década de 1980, da cuenta de la identificación de las deficiencias del sistema de subsidios original, que venían dadas en un principio por los criterios de asignación, que produjeron que “*la mayor parte se distribuyera en personas de más altos ingresos, siendo menormente beneficiados la población de más bajos ingresos*”³⁸³. Una segunda dificultad se vio determinada por el hecho de que el sector financiero privado no se mostró interesado en el otorgamiento de créditos habitacionales a los beneficiarios de los subsidios, lo que determinó que el “*MINVU debió proporcionar préstamos complementarios a los beneficiarios en la mayoría de sus programas*”³⁸⁴.

³⁸⁰ *Ibíd.*, 196.

³⁸¹ *Ibíd.*, 190.

³⁸² *Ibíd.*, 185.

³⁸³ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 107.

³⁸⁴ *Ibíd.*, 108.

- **Política Nacional de Desarrollo Urbano y Erradicaciones**

En las condiciones descritas, se diseñó en 1979 por la Dirección de Desarrollo Urbano del MINVU la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que recién “*empezó a ser aplicada de forma masiva cuatro años más tarde*”³⁸⁵. Buscaba asegurar determinados derechos por medio de un “*eficiente mercado de la tierra urbana; de una adecuada planificación de los recursos públicos destinados a equipamientos e infraestructura; y, del establecimiento de normas de urbanismo y construcción claras e iguales para todos los habitantes*”³⁸⁶. Aquello se explicita mediante la definición de ciertas declaraciones:

- a) **El suelo urbano no es un recurso escaso.** Su escasez sería aparente y gestada por la falta de concordancia entre mecanismos regulatorios y las condiciones del mercado.
- b) **El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.** Así las cosas, el uso del suelo se determina por su rentabilidad social y su rentabilidad privada.
- c) **La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.** Dado que los flujos poblacionales se determinarían por la búsqueda de acceder a las economías externas que generan las concentraciones urbanas.
- d) **El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.** Lo anterior se refiere a superar la aplicación de normas rígidas basadas en altos estándares en favor de la desregulación del mercado.
- e) **Al Estado corresponde proteger el bien común.** El Estado debe simplemente orientar el mercado urbano hacia la satisfacción de necesidades de los ciudadanos, por medio del desarrollo económico de las ciudades.

Un elemento central de la Política a la que nos referimos es el que señala: “*se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las*

³⁸⁵ Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, ed., *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Santiago: Ediciones Sur, 2005), 28.

³⁸⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. (Santiago: 1979), 4. Consultada el 29 de enero de 2018, en http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/10/Politica_19791.pdf

tendencias del mercado”³⁸⁷. Lo anterior es implementado por medio del Decreto 420 de 1979, el cual contempla las Áreas de Expansión Urbana, que como señala Trivelli es un elemento que dio pie para incesantes procesos de desplazamientos forzados de población, al expandir los límites urbanos, que “*se llevaron a cabo desde fines de la década de los setenta hasta mediados de los ochenta*”³⁸⁸. Las erradicaciones fueron una política de la Dictadura, y dieron pie a expulsiones de campamentos de pobladores a comunas periféricas, “*ocupando grandes extensiones de terreno en Municipios de escasa densidad poblacional y escasos recursos económicos; carentes de infraestructura, equipamiento y servicios básicos*”³⁸⁹. Además de aquello, el proceso de erradicación contribuyó a “*acentuar algunos aspectos críticos que caracterizan a Santiago, vinculados al excesivo crecimiento del suelo urbano que ha tenido la ciudad en las últimas décadas, especialmente en el período 1979-1984, llegándose a una cifra aproximada de 1.200 hectáreas anuales*”³⁹⁰.

El proceso descrito determinó el surgimiento de una tipología constructiva presente durante el próximo ciclo, “*las llamadas “viviendas sociales básicas”, unifamiliares o en bloques en altura, cuya superficie construida promedio no supera los 42 metros cuadrados*”³⁹¹. La política de erradicaciones, tuvo una aplicación masiva dado que “*entre 1979 y 1986 se erradicaron en la capital de Chile alrededor de 28.500 familias (...)*”³⁹², con la presencia de evidentes consecuencias en el plano de la exclusión socio-espacial, y del desgarramiento de lazos sociales-vecinales del territorio de origen de los pobladores.

El balance del periodo es poco alentador, dado que “*la política social del gobierno militar no logró su objetivo de superar las situaciones de marginalidad y déficit habitacional existentes en Chile*”³⁹³. Según cifras del Ministerio de la Vivienda, la labor constructiva durante la gestión de la Dictadura superó levemente en unidades a la de Alessandri, y se ubicó por debajo de la gestión del Presidente Frei y del Presidente Allende. Incluso, la gestión no fue

³⁸⁷ *Ibíd.*, 9.

³⁸⁸ Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes, *Con Subsidio sin Derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2015), 117.

³⁸⁹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 110.

³⁹⁰ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 74.

³⁹¹ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 111.

³⁹² Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 74.

³⁹³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 187.

capaz siquiera de cubrir el déficit del aumento vegetativo por formación de hogares, dado que el promedio de construcción “*estuvo en el orden de las 45.000 viviendas al año, en circunstancias que la formación de hogares llegó a ser de 90.000 unidades*”³⁹⁴. Además, la política Neoliberal urbana de la Dictadura, “*redundó en una pérdida de conducción del proceso urbano en un área en que el mercado presentaba evidentes imperfecciones. Las consecuencias apuntan a un incremento de la segregación urbana (...), además del crecimiento de la periferia urbana (...)*”³⁹⁵, lo que tuvo evidentes impactos en el alcance del transporte público y de la planificación urbana.

b) Democracia de transición (1990-)

- Elementos de Contexto

La transición pactada a la Democracia a fines de la década de 1980 y comienzos de 1990 significó una modificación relevante del escenario político, administrativo y social en Chile, lo que tuvo evidentes repercusiones respecto de la formulación de políticas de vivienda y ciudad de mayor efectividad y extensión, a pesar de que se pueden identificar fuertes elementos de continuidad respecto del enfoque de las políticas neoliberales implantadas en Dictadura, lo que significó una profundización de lógicas subsidiarias y de focalización del gasto público en concurso con la gestión de los grandes consorcios inmobiliarios.

Ahora, sobre elementos específicos de contexto, podemos señalar que el inicio del periodo se caracteriza por un alto “*déficit cuantitativo y de trayectoria creciente, reflejado en la existencia de más de 900 mil familias sin casa*”³⁹⁶. Lo anterior se componía fundamentalmente de una extendida capa de allegados, que representaban la cara más cruda de la pobreza y de la demanda no resuelta por acceso a la vivienda.

La realidad Urbana de fines del Siglo XX y comienzos del Siglo XXI se ve marcada además por la consolidación del proceso de metropolización descrito en apartados anteriores,

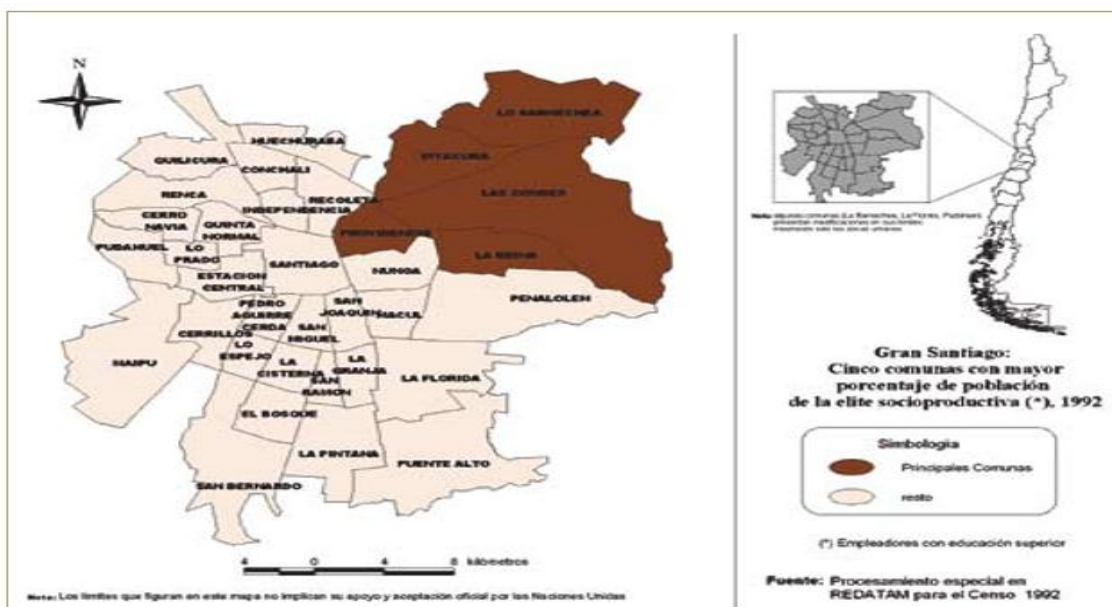
³⁹⁴ Jara, *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*, 146.

³⁹⁵ *Ibíd.*, 146.

³⁹⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 230.

lo que se expresa en que en 2002 “se contaban 29 ciudades mayores a 40 mil habitantes”³⁹⁷, dentro de las que destacaba el Gran Santiago que si bien creció entre 1992 y 2002 a una tasa del 1,1%, acumulaba de periodos anteriores una densidad poblacional que determinaba que cerca del 30%³⁹⁸ de la población nacional residiese ahí, es decir, se presenta una alta concentración poblacional en espacios urbanos, que además se han expandido dramáticamente en el tiempo. Lo anterior tuvo como consecuencia, además, una elevación significativa de la segregación urbana, superando las tasas de otros países de Latinoamérica en base, por ejemplo, a criterios educacionales. Además, se observa un alto nivel de homogeneidad en la distribución espacial de los sectores económicos dominantes, como se observa en la siguiente figura:

Figura 1: Cinco comunas con mayor porcentaje de población de la elite socio productiva



Fuente: Arriagada y Rodríguez (2003) CELADE, 26.

Ahora en el plano de gestión, podemos señalar que si bien confluyen fuertes elementos de continuidad de la política del periodo anterior, el presente periodo se caracteriza por dos modificaciones relevantes: “Uno, la fuerte ampliación del sistema de subsidio a la demanda

³⁹⁷ *Ibíd.*, 29.

³⁹⁸ *Ibíd.*, 34.

bajo un esquema que permitía desarrollar la orientación social hacia sectores de menores ingresos y, dos, la conformación de red de programas de vivienda y desarrollo urbano que permite cubrir distintos segmentos y formas de necesidades”³⁹⁹.

El gran despliegue de políticas habitacionales del presente periodo se puede rastrear en la propuesta programática de la Concertación de Partidos por la Democracia (PS, PPD, PR, DC), que incluía 3 elementos nucleares de gestión del ámbito de la vivienda, que respondían tanto al déficit de vivienda, al déficit de construcción de ciudad y al déficit de participación: “i) *más viviendas para los pobres y allegados; ii) mejores barrios y ciudades; iii) diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales*”⁴⁰⁰.

Como elemento institucional de importancia, es necesario destacar la suscripción de importantes instrumentos internacionales que desarrollan el contenido normativo del Derecho a la Vivienda, como por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada por el Estado Chileno el 26 de enero de 1990, depositándose el instrumento de ratificación el 13 de agosto del mismo año, siendo publicada en el D.O. el 27 de septiembre de año referido. Además el 24 de septiembre de 1993 fue firmada por Chile la Convención Internacional sobre protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, siendo ésta ratificada el 21 de marzo del 2005, siendo publicada en el D.O. el 08 de junio del mismo año.

Para el estudio del presente periodo, procederemos a revisar las principales políticas públicas del área de vivienda (Planes y Programas), algunas iniciativas legislativas de relevancia, y realizaremos una evaluación global del periodo con un enfoque de Derechos.

- Programa de Vivienda Progresiva

El primer Gobierno de la Concertación estuvo a cargo de Patricio Aylwin, bajo cuyo mandato el MINVU fue comandado por Alfredo Etchegaray, empresario independiente de los partidos políticos. Una de las principales tareas de la institucionalidad habitacional fue la adopción de nuevas estrategias de gestión, bajo ciertos principios generales, que son: i) Redistribución; ii) Progresividad; iii) Regionalización; iv) Ponderación de factores

³⁹⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 231.

⁴⁰⁰ *Ibíd.*, 230.

socioeconómicos y habitacionales en la entrega de soluciones; v) La libre asociación; vi) La participación; y vii) Integración urbana⁴⁰¹.

En ese contexto y bajo aquellos principios, en 1990 se dicta el D.S. N° 140 que crea el “Programa de Vivienda Progresiva”. Este sistema buscaba otorgar atención a un número superior de familias *“con los recursos disponibles para tal efecto, por la vía de una dotación inicial menor que los programas de viviendas básica, pero que apostaba a la consolidación y adecuación por parte de los usuarios”*⁴⁰². Aquello marca el regreso a ciertas lógicas propias de la autoconstrucción, favoreciendo el acceso gradual a la vivienda.

El programa señalado funcionaba en dos etapas y bajo dos modalidades. Respecto de las modalidades, cabe distinguir una de gestión directa SERVIU, en la que aquella institución realizaba la licitación y contrataba las viviendas, y otra de gestión privada, *“donde las familias postulaban con su sitio propio y obtenían un certificado de subsidio para contratar sus obras”*⁴⁰³.

Sobre las etapas. Una primera etapa requería que se hiciese entrega de una vivienda básica de una adecuada complejidad técnica que incluyese los elementos de mayor costo, para que los propietarios avanzaren en su mejoramiento y terminación, *“para lo cual se les otorgaban los antecedentes técnicos del proyecto aprobado y cartilla técnica correspondiente a la vivienda completa”*⁴⁰⁴. La primera etapa consistía en general en un terreno urbanizado de 100 m², con agua potable, alcantarillado, electricidad y unidad sanitaria, contemplando una vivienda de una *“superficie aproximada de 13 m² a 23 m² como promedio”*⁴⁰⁵. En caso de que la familia no lograra terminar la vivienda, luego de dos años podían ser beneficiarios de la segunda etapa, recibiendo el financiamiento para la construcción del resto de la vivienda. Esta segunda etapa, independientemente de si recibe financiamiento estatal, siempre es ejecutada como modalidad privada.

⁴⁰¹ *Ibíd.*

⁴⁰² *Ibíd.*, 240.

⁴⁰³ *Ibíd.*, 241.

⁴⁰⁴ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 114.

⁴⁰⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 250.

Respecto del financiamiento, este se componía de tres elementos: “*el ahorro previo del beneficiario, con un subsidio de cargo estatal y con un crédito hipotecario complementario otorgado por el SERVIU*”⁴⁰⁶.

Sobre las formas de postulación, ésta se permite tanto de manera individual como colectiva, permitiendo “*optimizar los recursos y aumentar el número de personas beneficiadas*”⁴⁰⁷.

Como ejemplos paradigmáticos del PVP podemos identificar el Conjunto Tucapel Jiménez de Iquique y el Conjunto Habitacional Palmas de Rodelillo de Valparaíso.

Complementario al Programa de Vivienda Progresiva surge la densificación predial como forma de afrontar la realidad de allegamiento en un mismo sitio, para “*aprovechar la infraestructura y equipamiento existente, fortaleciendo redes sociales de apoyo; y posibilitando la preservación de estrategias de supervivencia o complementariedad entre padres propietarios e hijos en situación de allegamiento*”⁴⁰⁸.

- Programa de Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario

Este programa considera un subsidio especial destinado a Zonas de Renovación Urbana, con la perspectiva de incentivar la “*construcción y adquisición de viviendas en zonas centrales y equipadas de la ciudad mediante un subsidio de mayor monto, que reconoce tanto los mayores costos de terreno de estas zonas, como asimismo la conveniencia para la sociedad de aprovechar la infraestructura disponible para atender el crecimiento demográfico*”⁴⁰⁹. En términos normativos, el programa comienza sus operaciones en 1990, como tramo adicional de valor de las viviendas, en la regulación del D.S. N° 44 de 1988. En 1991 el programa se agrega de manera definitiva mediante el D.S. N° 95, como Título III del D.S. N° 44. Con posterioridad, mediante el D.S. N° 40 de 2004 se procedió a derogar el D.S. N° 44 de 1988, incorporando el programa en comento en su Título II.

⁴⁰⁶ *Ibíd.*

⁴⁰⁷ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 116.

⁴⁰⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 241.

⁴⁰⁹ *Ibíd.*, 241.

El producto asociado al programa se basaba en el otorgamiento de un subsidio con el correspondiente certificado, con vigencia de 21 meses, que no debe ser devuelto por el beneficiario *“que contribuye a financiar la compra o construcción de una vivienda económica (superficie edificada no superior a 140 m²). Nueva o aquella que resulta de la reparación o alteración de edificios ya construidos que se acojan al DFL2 (...)”*⁴¹⁰.

Este programa tuvo un desarrollo particular en el repoblamiento de la Comuna de Santiago Centro, experimentando grandes avances en la renovación urbana del territorio, que se caracterizaba hacia 1990 por las condiciones de deterioro de las viviendas y por la gran cantidad de sitios eriazos, en ese sentido, la *“posibilidad de logros de este tipo de programas se potencia con la acción de los municipios y entidades de desarrollo comunal (...)”*⁴¹¹ como la CORDESAN, que inicia su funcionamiento luego del terremoto de 1985. La relevancia de aquel subsidio para la comuna de Santiago se expresa en que *“en el periodo entre 1991 y 2008 se entregaron, en la Región Metropolitana de Santiago, aproximadamente 25.000 subsidios de renovación urbana, capturando la comuna de Santiago un 65% del total (16.652 inscritos)”*⁴¹². Ahora bien, podemos cuestionar los resultados del programa, dado que habría tenido como consecuencia la expulsión de la comuna de sectores empobrecidos, en virtud de la captura por el sector inmobiliario de los atributos más relevantes de habitar el centro de la ciudad, en favor de una reconfiguración sociodemográfica que asegurara la rentabilidad.

El Subsidio de Renovación Urbana fue reemplazado por el Subsidio para la Clase Media DS N°1 de 2011, enfocado en personas con capacidad de ahorro para complementar con recursos propios la compra de la vivienda, diferenciándose ambos en que el segundo subsidio *“(...) puede aumentar hasta 300 UF, es decir, 100 más respecto al anterior subsidio”*⁴¹³.

- Programa de Viviendas Básicas Modalidad SERVIU

Este programa manifiesta el fenómeno de continuidad y profundización de las políticas del ciclo anterior a la Democracia de Transición, dado que tiene su origen en 1984 con el objetivo

⁴¹⁰ *Ibíd.*, 255.

⁴¹¹ *Ibíd.*, 242.

⁴¹² Yasna Contreras Gatica, *Nuevos habitantes del centro de Santiago* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2016), 43-44.

⁴¹³ *Ibíd.*, 45.

de afrontar situaciones de extrema marginalidad habitacional. Ahora bien, durante los Gobiernos de la Concertación, el Programa en comento “logra sus mayores niveles de producción, siendo una de las herramientas fundamentales del logro de reducción del déficit habitacional (...)”⁴¹⁴. Las nuevas administraciones introdujeron modificaciones sustantivas al programa original en relación con sus tipologías constructivas, por ejemplo, modificando las exigencias de urbanización de loteos y de dotación de equipamiento, regulándose incluso el tamaño de los proyectos, con una evidente intención de mejorar las condiciones de habitabilidad y de los materiales utilizados en la construcción de viviendas sociales.

El programa se enfocaba en familias en condición de allegamiento o que arrienden su vivienda, cuyos ingresos “varíen entre 3 y 8 UF mensuales”⁴¹⁵. La asignación del beneficio se realizaba en base al puntaje obtenido en la postulación, que podía realizarse de manera individual o mediante grupos organizados. El producto al que se postulaba incluía una vivienda ubicada en un conjunto habitacional urbanizado, en un sitio de “100 m, en caso de viviendas de 1 piso o 60 m² en caso de viviendas de 2 pisos; o vivienda en edificio de hasta cuatro pisos. Su costo variaba entre 200 y 400 UF, con un costo promedio de 320 UF al año 2000”⁴¹⁶. El valor referido es cubierto de manera tripartita, mediante el Subsidio Estatal (con un máximo de 140 U.F.), un Crédito Hipotecario (con un máximo de 80 U.F.) y a través del ahorro del postulante al beneficio que debía ser como mínimo de 10 U.F.

Ejemplos de la gestión del Programa de Viviendas Básicas son la Población las Parcelas de Santiago y la Población los Llanos de Bellavista de la comuna de San Antonio.

Como balance general del Programa, podemos señalar que éste representa uno de los esfuerzos más significativos por disminuir el déficit habitacional mediante la construcción de viviendas sociales, dado que “en el período 1991-1995 ha involucrado 122.078 unidades en todo el país”⁴¹⁷.

⁴¹⁴ *Ibíd.*

⁴¹⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 256.

⁴¹⁶ *Ibíd.*, 242.

⁴¹⁷ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 74.

- Programa Privado de Vivienda Básica de Libre Elección

Surge en 1994 mediante la dictación del D.S. N° 159 del Ministerio de la Vivienda, como una variante del Programa de Vivienda Básica. Su principal objetivo era tender a la libertad de decisión de las familias más pobres sobre elementos de su vivienda, tales como “*su localización, nivel de terminaciones, superficie y otros atributos que pueda ofrecer el mercado, a un determinado nivel de precios*”⁴¹⁸. El programa abogaba por el “*desarrollo de proyectos habitacionales de menor envergadura, que permitieran un mejor aprovechamiento de sitios eriazos disponibles y la recuperación de viviendas existentes*”⁴¹⁹.

Se dirigía a familias en condición de allegamiento o de arrendatarios, que dispongan de un sitio para construir su vivienda o que se encuentren en condiciones de generar ahorros y que “*perciben un ingreso mínimo familiar de 6 UF mensuales aproximadamente, que poseen un ahorro previo y capacidad de endeudamiento con el sistema bancario*”⁴²⁰. La vivienda debía tener un valor máximo de 400 UF, y era financiada tanto mediante un ahorro mínimo de 20 UF del postulante, complementado con el Subsidio Estatal (como máximo 140 UF), y mediando la concurrencia en caso de ser necesario de un Crédito Hipotecario entregado por SERVIU (de máximo 100 UF).

La postulación exitosa daba derecho a la obtención de un subsidio habitacional que “*contribuye a financiar la compra de una vivienda social nueva o usada, urbana o rural, destinada al uso habitacional. También puede utilizarse para contratar la construcción de una vivienda en el sitio del beneficiario*”⁴²¹. Se entendía por vivienda social la vivienda económica bajo el régimen del DFL N° 2 de 1959, con una superficie edificada definitiva que no supere los 140 m², y con un valor de tasación máximo de 400 UF.

- Programa Chile-Barrio y la prevención de Tomas de Terreno

Como identifica Sugranyes, al asumir Alberto Etchegaray como el primer Ministro de la Vivienda y Urbanismo del periodo de Democracia de Transición, se dedicó en el margen de

⁴¹⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 243.

⁴¹⁹ *Ibíd.*

⁴²⁰ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 119.

⁴²¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 258.

tiempo producido entre que fue nombrado en enero de 1990 y la fecha en que asumió el cargo en marzo del mismo año, a realizar un proceso de inserción social en la realidad del movimiento de pobladores y allegados de aquella época, fuertemente vinculado con las expresiones de lucha contra la dictadura, logrando percibir de aquella manera el alcance de los desafíos cuantitativos y cualitativos a los que se enfrentaría el 11 de marzo. Lo anterior se explica por el temor de la institucionalidad de transición al “*resurgimiento de las tomas de terrenos, ya que cualquier atropello a la propiedad privada consagrada en la constitución de 1980 podía corresponder con el regreso de los militares a la calle*”⁴²². Lo anterior se corresponde con la denominada etapa de *Política de prevención de tomas* identificada por Castillo y Forray, al señalar que “*tras 17 años de dictadura, en un escenario de grave déficit habitacional, el primer gobierno de la Concertación promueve un amplio diálogo social para evitar las tomas de terreno*”⁴²³. A pesar de los esfuerzos puestos en aquella táctica, en 1992 se produjo la Toma de “Esperanza Andina” por parte de un grupo de allegados de la Comuna de Peñalolén, quienes obtienen finalmente la radicación en el terreno privado que ocuparon, generando incomodidad en la institucionalidad de la época y la preocupación por la generación de nuevos campamentos.

El escenario antes descrito posibilita las condiciones para que la institucionalidad habitacional ponga énfasis en políticas específicas respecto de asentamientos de carácter irregular surgidos fundamentalmente por tomas de terreno que devinieron campamentos en periodos anteriores, basadas en un “*catastro realizado en 1996 por encargo del Minvu (que) identificó 972 asentamiento irregulares, de los cuales 549 son urbanos y 423 rurales, con un total de 104.808 familias en 93.457 viviendas*”⁴²⁴.

En base a lo anterior, el primer gobierno de la Concertación formuló una política Estatal que atendiese desde una perspectiva de coordinación administrativa la problemática de los campamentos: Aquello significó la creación del Programa Chile-Barrio mediante el D.S. N° 33 de 1998 del MINVU. Este programa estaba planificado para que “*los habitantes de los asentamientos precarios del país pudieran superar su situación de pobreza, a través de un*

⁴²² Rodríguez y Sugranyes, ed., *Los con techo*, 43.

⁴²³ Castillo y Forray, “La vivienda, un problema de acceso al suelo”, 50.

⁴²⁴ Rodríguez y Sugranyes, ed., *Los con techo*, 48.

mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de vida de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral”⁴²⁵, todo lo anterior mediante la coordinación de diversos ministerios y servicios sociales.

El financiamiento del programa tenía tres componentes: i) Subsidio Estatal variable dependiendo del tipo de programa; ii) El ahorro variable en virtud del modelo de solución, de los beneficiarios; y iii) Aportes complementarios ante proyectos de costos más elevados, que corresponden a subsidios con origen en las estructuras locales.

Sobre el beneficio en particular al que se postulaba, podemos distinguir cuatro elementos: i) Vivienda y Servicios Básicos (*Subsidios para construir, reparar o ampliar la vivienda y mejorar las condiciones del barrio*); ii) Regularización de títulos de Dominio; iii) Construcción o mejoramiento de equipamiento Comunitario; y iv) Desarrollo Comunitario y Organizacional⁴²⁶.

Finalmente sobre el programa cabe destacar uno de sus requisitos de postulación, que a la sazón dispone: *“pertenecer a alguno de los Campamentos o Asentamientos Precarios registrados hasta 1998 en el “Catastro Oficial” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (...)*”⁴²⁷.

A pesar de los esfuerzos significativos del Programa Chile-Barrio, que se tradujeron en una disminución ostensible de la cantidad de familias habitando asentamientos irregulares, podemos identificar que al menos desde 1999 con la denominada “Toma de Peñalolén”, se inicia un nuevo ciclo que permite evidenciar que *“pese a los esfuerzos de los programas sociales y habitacionales, los campamentos siguen existiendo, persisten algunos ya intervenidos por el Estado y se forman otros nuevos, lo que indica que no han sido absorbidos naturalmente por los programas de vivienda regulares como se esperaba y que se requiere de*

⁴²⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 244.

⁴²⁶ *Ibíd.*, 259.

⁴²⁷ *Ibíd.*, 260.

políticas específicas pero que tengan un enfoque integral que permita abordar sus distintas dimensiones”⁴²⁸.

En el plano institucional, podemos identificar la creación en 2007 de la Línea de Atención a Campamentos (LAC) por parte del MINVU, como política de reemplazo del Programa Chile-Barrio, con el objetivo más estrecho de *“buscar soluciones habitacionales para las familias de campamentos a través de la entrega de subsidios*”⁴²⁹.

En la situación antes descrita se crea en 2011 como parte del MINVU la Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos, con un enfoque cercano a Chile-Barrio, de facilitar la obtención de soluciones habitacionales para los habitantes de asentamientos irregulares, *“utilizando los programas habitacionales del Ministerio y el trabajo interministerial a través de la coordinación con los Programas Sociales de otros ministerios y servicios, además de la alianza con organismos privados*”⁴³⁰.

A pesar de los esfuerzos referidos, que mantienen el acceso a la vivienda por medio del mercado, mediante el Catastro nacional del MINVU se logra identificar que aún *“en el año 2011, existen 27.378 familias habitando en 657 campamentos (...)*”⁴³¹. Es por lo anterior, que resulta problemático que no exista un nuevo esfuerzo Estatal por generar una base de datos fiable respecto de la situación de los campamentos en Chile, la cual estaría actualmente en un proceso de pauperización referido por *“el Catastro Nacional de Campamentos 2016, realizado por TECHO-Chile, (que) indica que al día de hoy las familias que viven en campamentos a nivel nacional ascienden a 38.770, habitando en 660 campamentos*”⁴³².

La falta de elaboración de datos formales por parte de la autoridad, se suma a la vulneración de gran parte de los elementos del Derecho a una Vivienda Adecuada del PIDESC por las actuales políticas respecto de asentamientos irregulares. Finalmente, los recursos destinados vía ley de presupuesto a la gestión de programas sobre Campamentos, se han

⁴²⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Mapa Social de Campamentos*, Ed. Secretaría Ejecutiva de Campamentos-MINVU (Santiago de Chile: 2013), 9.

⁴²⁹ Alarcón et al. “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”, 113.

⁴³⁰ *Ibíd.*

⁴³¹ *Ibíd.*, 97.

⁴³² *Ibíd.*

reducido dramáticamente desde el 2012 al 2016, pasando de un 1,24% del presupuesto del MINVU a un 0,83%, proceso que se ha acentuado en el tiempo dado que “según ley de presupuesto del MINVU año 2015 y 2016, el presupuesto para el programa de campamentos bajó en un 8,8%”⁴³³.

- Programa de Subsidio Rural

Este programa es una nueva ejemplificación de la implementación y perfeccionamiento de mecanismos de intervención administrativa en el área de vivienda de la Dictadura, por parte de los Gobiernos Democráticos. A través de la gestión de la Concertación durante la década de 1990 y comienzos de los 2000 mediante el D.S. 59 de 1995 y el D.S. 117 del 2002, ambos del Ministerio de Vivienda, se estructuró el Subsidio Rural en torno a tres modalidades, sean éstas: “Título I, con sitio propio; Título II, postulación colectiva para formación de villorrios, y Título III, para mejoramiento de la Vivienda Rural existente”⁴³⁴. Este programa destaca, puesto que según la encuesta CASEN de MIDEPLAN “tuvo los más notables logros de focalización en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso entre el conjunto de programas del MINVU”⁴³⁵.

El programa se enfocaba en familias empobrecidas, que fuesen “*habitantes rurales (excluidas las áreas urbanas de localidades de más de 2.500 habitantes): campesinos, pescadores, pirquineros, agricultores, trabajadores forestales o temporeros (...)*”⁴³⁶. Sobre las postulaciones, cabe señalar que respecto del Título I y III, la postulación puede ser individual o colectiva, y para el Título II la postulación puede ser exclusivamente colectiva, con un mínimo de 10 socios para asentamientos ya existentes, y un mínimo de 30 en caso de formación de nuevos asentamientos.

Respecto del contenido del Subsidio, cabe señalar que el Título I otorga un certificado de subsidio que, en concurrencia con el ahorro del beneficiario, le posibilita acceder a una vivienda rural definitiva, nueva, terminada e higiénica, además de poder optar a comprar una

⁴³³ *Ibid.*, 117.

⁴³⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 245.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ *Ibid.*, 260-261-262.

vivienda o construirla en un terreno disponible. El Título II permite acceder a un certificado que, en concurrencia con el ahorro del beneficiario, le permite optar también a una vivienda rural definitiva, nueva, terminada e higiénica, o a construirla debiendo acreditar la disponibilidad del terreno. Finalmente, el Título III otorga un certificado de subsidio que a la par con el ahorro del beneficiario le posibilite el saneamiento o mejoramiento de una vivienda rural de carácter definitivo.

Ejemplo de la formación de agrupamientos en espacios rurales propiciados por el presente programa es la Aldea Rural Codegua.

- Programa de Pavimentos Participativos

El presente es un programa de carácter emblemático de la gestión de la Concertación, regulado normativamente por el D.S. N° 114 del Ministerio de la Vivienda publicado el 11 de agosto de 1994, y mediante la Resolución Exenta N° 1820 de 2003 del MINVU, encaminado a “atender las graves carencias de pavimentación de calles y pasajes de los barrios de menores recursos del país (...)”⁴³⁷. En ese sentido tuvo cierto impacto en mejorar las condiciones de equidad urbana, y de calidad ambiental de los barrios que se veían beneficiados, combatiendo el aumento de partículas contaminantes en suspensión. En ese sentido, el programa respondía al planteamiento de 5 objetivos: i) Reducir el déficit de pavimentación en conjuntos habitacionales de urbanización incompleta; ii) Mejorar la calidad ambiental de los proyectos; iii) Facilitar el acceso a equipamiento y transporte público; iv) Mejorar el escurrimiento de las aguas lluvias; y v) Focalización social del programa⁴³⁸.

La postulación al programa se realizaba mediante la conformación de un Comité de Pavimentación que tuviese representación jurídica. El financiamiento se basa en el aporte del comité que viene determinada por la categoría de la pavimentación a la cual postulan, complementado por aportes sectoriales a regiones o comunas en base a su nivel socioeconómico y al nivel del déficit de pavimentación, y finalmente pueden existir aportes con fondos municipales en caso de que el informe social lo determine como procedente.

⁴³⁷ *Ibíd.*, 246.

⁴³⁸ *Ibíd.*

El presente programa ha logrado gran nivel de focalización, dado que “*el 71% de los hogares residentes en las vías intervenidas se ubicaba por debajo de la línea de la pobreza*”⁴³⁹. Además, se percibieron mejorías de carácter ambiental, de retiro de basura por parte de la municipalidad e incluso se registró un aumento del valor de las viviendas, fomentando en ese sentido el mejoramiento de éstas por parte de los vecinos que se vieron beneficiados. Ahora bien, el alcance del programa se vio restringido por el carácter periférico de sus intervenciones, impidiendo el incentivo a actividades de tipo comercial que asegurarían desarrollos más integrales de los barrios empobrecidos.

- Programa de Equipamiento Comunitario y de Urgencias Urbanas

El Programa de Equipamiento Comunitario fue creado para “*intervenir los déficit urbanos de arrastre, como asimismo para consolidar nuevas poblaciones*”⁴⁴⁰. Funcionaba en diversas modalidades, como por ejemplo de Urgencias Urbanas, de Equipamiento Complementario de la Vivienda o de Mejoramiento Urbano. Tenía por objetivo, concretar la perspectiva de la Concertación de generar barrios y centros urbanos más inclusivos como forma de combatir la pobreza, a través de una “*mayor integración social y espacial de los sectores marginales, a la ciudad y a sus servicios básicos*”⁴⁴¹.

El Programa de Urgencias Urbanas funcionó entre 1990 y 1994 con el objetivo específico de “*paliar el déficit de equipamiento existente en poblaciones urbanas de vivienda social ya construidas por los SERVIU*”⁴⁴². Lo anterior mediante la intervención en base a las demandas de las comunidades afectadas en estrecha coordinación con las municipalidades.

El Programa permitía la postulación a dos grupos de productos⁴⁴³:

- i. El Grupo 1: Contemplando elementos de esparcimiento (Plazas con juegos para niños, multi canchas, y sectores de recreación) y de desarrollo social (Sede comunitaria con salas de uso múltiple).

⁴³⁹ *Ibíd.*

⁴⁴⁰ *Ibíd.*

⁴⁴¹ *Ibíd.*, 247.

⁴⁴² Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 122.

⁴⁴³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 268.

- ii. El Grupo 2: Contemplaba elementos de atención a niños preescolares (Jardín Familiar, Centros de atención al menor), de capacitación (Centros Abiertos) y de seguridad (Cuarteles de Bomberos).

La Cobertura del programa considera tres niveles, determinados por la cantidad de población beneficiada:

- i. *“Nivel Vecinal: hasta 1.500 habitantes.*
- ii. *Nivel de barrio: entre 1.501 y 6000 habitantes.*
- iii. *Nivel comunal: desde 6.0001 habitantes”⁴⁴⁴.*

El financiamiento del programa venía dado por fondos de carácter sectorial del MINVU, y en el Grupo 1 se suman aportes eventuales de la comunidad beneficiada, y en el Grupo 2 concurren aportes de instituciones de carácter público o privado y aportes eventuales de la comunidad beneficiada.

- Programa de Equipamiento Complementario a la Vivienda

El presente Programa comenzó su funcionamiento en 1995 mediante el instructivo N° 193 del 7 de marzo del jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU. Se enfocaba en sectores empobrecidos, que habitaren poblaciones nuevas *“de viviendas básicas y progresivas SERVIU, deficitarias de servicios e instalaciones que actualmente tienen que recurrir a los servicios de otras áreas, invirtiendo mayores tiempos de viaje y mayores costos familiares, saturando los servicios existentes”⁴⁴⁵*, con el objetivo de ordenar armónicamente el espacio.

El terreno en que se emplazan las obras debe ser en general, de aquellos que se ceden a la Municipalidad correspondiente. Por otro lado, correspondía a la SEREMI la definición de los equipamientos, sus diseños y costos, en concordancia con la planificación que emane desde la comunidad, y en base a la ubicación del terreno que reúna las características referidas. Las tipologías de equipamientos posibles se presentan en el siguiente cuadro:

⁴⁴⁴ *Ibíd.*, 269.

⁴⁴⁵ *Ibíd.*, 270.

Cuadro 3: Tipologías de Equipamiento Complementario a la Vivienda

Tipologías de Equipamientos según función del equipamiento	Tipos de Obras	Nivel de Localización (Recomendación)
Educación	Jardín Infantil, Escuelas, liceos medios y técnicos	Unidad Vecinal Barrio
Salud	Postas, consultorios y hospitales	Barrio
Seguridad	Carabineros, investigaciones, otros	Barrio
Sociabilidad	Centro Polifuncional, sala de uso múltiple	Unidad Vecinal
Asistencial	Centros abiertos, hogares de ancianos, etc.	Unidad Vecinal
Deportes	Canchas, gimnasio	Unidad Vecinal y Barrio
Desarrollo Social	Talleres de capacitación, talleres laborales	Unidad Vecinal
Recreación	Plaza, centro polifuncional	Unidad Vecinal y Barrio
Expansión	Juegos de niños, plazas, centro polifuncional	Unidad Vecinal, vecindario y barrio
Descanso	Plazas, parques, calles equipadas	Vecindario y Unidad Vecinal
Servicio Comunitario	Sala uso múltiple, oficinas, servicios públicos, teléfonos públicos, paraderos para movilización	Barrio
Comercio	Supermercado, ferias libres, locales comerciales	Unidad Vecinal y Barrio

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile. Un siglo de Políticas de Vivienda y Barrio*, 270.

- Programa de Mejoramiento Comunitario

Implementado durante 1996 en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mediante el D.S. N° 39 del 9 de abril, del Ministerio de la Vivienda. Se ocupaba de contrarrestar el déficit de equipamiento habitacional de conjuntos habitacionales ya construidos mediante la

construcción de equipamiento o restauración del mismo, siendo por tanto el programa que reemplaza al de Urgencias Urbanas de 1990.

Dentro de sus principales características podemos distinguir su “*carácter “concurrible” dado que, sólo pueden postular al programa las Municipalidades y personas jurídicas que no persiguen fines de lucro, tales como organizaciones comunitarias y corporaciones o fundaciones de ayuda a la comunidad*”⁴⁴⁶.

El financiamiento del programa se constituye sobre tres elementos: i) Recursos de cargo del MINVU, asignados por medio de la SEREMI correspondiente; ii) Aportes municipales obligatorios, “*fijados de acuerdo al nivel de ingreso de cada municipio, para cada comuna*”⁴⁴⁷; y iii) Aportes voluntarios de personas jurídicas que no persigan fines de lucro.

Los diversos Programas de Equipamiento Comunitario demostraron ser bastante relevantes en la valorización de bienes comunes de las poblaciones excluidas socio-espacialmente, debido a lo anterior se observa la utilización de las diversas obras por distintos grupos de variadas edades, “*adultos, niños y jóvenes, dependiendo del tipo de equipamiento*”⁴⁴⁸. Se puede señalar de manera crítica también, que se observa la falta de realización de equipamiento urbano en favor de población de tercera edad, y una baja diversificación de las tipologías de equipamiento.

- Normas sobre la Calidad de la Construcción 1996-1997

Durante al menos siete años, las políticas de gestión urbana y habitacional del MINVU fueron bien recibidas tanto por los demás actores políticos, como por la sociedad civil. Aquel consenso sobre las políticas de vivienda comenzó a resquebrajarse en 1997 por dos hechos relevantes. En primer término, se produjo un desbarajuste en el modelo de pagos anticipados a empresas constructoras destinados a cumplir la ejecución presupuestaria anual. Caso paradigmático de aquella situación fue “Bilbao”, nombre de la empresa a la que el SERVIU del Biobío realizó pagos anticipados en situación de que la empresa llevaba meses sin

⁴⁴⁶ Nash y Paredes, “Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile”, 124.

⁴⁴⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio*, 271.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, 248.

funcionamiento, lo que redundó en la *“paralización total de las actividades del Serviu de esa Región, en una disminución de la capacidad operativa en todos los Serviu, y en un proceso regresivo en contra de todos los avances que el Minvu había logrado en materia de descentralización de la gestión y de incentivos a la participación de empresas pequeñas y medianas”*⁴⁴⁹.

Además de la problemática administrativa antedicha en 1997 concurre un segundo hecho relevante que generó una crisis de gestión, que *“se debió a las lluvias, que fueron cuantiosas ese invierno. Varios conjuntos de vivienda social, construidos dos o tres años antes en el sur del Gran Santiago, se inundaron”*⁴⁵⁰. El conjunto al que nos referimos es un sector de Volcán San José de la Comuna de Puente Alto, ejecutado por la constructora COPEVA, nombre que los medios de comunicación adoptaron para denominar al conjunto habitacional, junto con *“Casas de Nylon”*, debido a la medida de emergencia adoptada para guarecer las viviendas, al cubrirlas con cortinas de plástico a lo largo de la totalidad de las fachadas. Lo anterior se debió a que, para el mantenimiento del interés de las empresas constructoras de mayor tamaño en la realización de viviendas sociales, *“los Serviu habían recurrido a disminuir los niveles de exigencia en las especificaciones técnicas”*⁴⁵¹. La situación antes descrita marcó el fin del boom constructivo de vivienda social, que había alcanzado su pick en 1996, iniciándose un declive acentuado con los años, que se potenció por la situación económica de la época.

La situación de 1996-1997 abrió un debate sobre la calidad constructiva de las viviendas sociales, sobre el cual el Ministerio ya había incursionado, dado que *“al inicio de la década de los noventa, el MINVU abrió un espacio de consultas y debates en torno a los aspectos técnicos de la construcción. Producto del mismo fue la ley relativa a la calidad de la construcción (...), que representó un aporte normativo, de efecto a mediano plazo sobre algunos componentes cualitativos de la vivienda”*⁴⁵².

Podemos distinguir en ese sentido, el D.S. N° 177 de 1977 del MINVU sobre el Registro Nacional de Revisores Independientes, el D.S. N° 63 del mismo año, que aprueba el Registro

⁴⁴⁹ Rodríguez y Sugranyes, ed., *Los con techo*, 50.

⁴⁵⁰ *Ibíd.*

⁴⁵¹ *Ibíd.*, 51.

⁴⁵² *Ibíd.*, 47.

Nacional de Constructores de Viviendas Sociales, y la publicación de “La Ley de la Calidad de la Construcción” N° 19.472, el 16 de septiembre de 1996 como parte de la preocupación Estatal por la asistencia a los beneficiarios en el periodo de post venta, estableciendo dentro de sus elementos relevantes la “*protección de los adquirentes de casas sociales ante las imperfecciones en los materiales y calidad de la obra en general*”⁴⁵³.

Además, en 1998 se dispusieron medidas de apoyo a la normas antes mencionadas, con la perspectiva de “*realizar una mejor fiscalización a las empresas constructoras, aumentando el número de inspectores y tecnificando aún más el tipo de pruebas a realizar en dichas obras (...)*”⁴⁵⁴, lo anterior mediante la incorporación de privados en la labor de fiscalización, representados por la Cámara Chilena de la Construcción. El proceso antes descrito, decantó en la dictación en 2013 de la Ley 20.703, que garantiza la Calidad de las Construcciones.

- Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social (2006)

El inicio del Siglo XXI trajo consigo correcciones en la política habitacional de la Concertación, de la mano del Presidente Ricardo Lagos quien definió modificaciones que se pueden revisar en la “Nueva Política Habitacional” del MINVU de 2001. Esta corrección fluctúa entre dos elementos: “*una mayor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional*”⁴⁵⁵. Mencionamos aquella modificación, como un antecedente relevante de la siguiente Política Habitacional.

Con posterioridad, en 2006 en el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachellet se formuló por parte del MINVU la “Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social”. De la lectura de aquel documento, podemos distinguir los desafíos que intenta abarcar, siendo éstos: “*(i) disminuir el déficit habitacional, focalizando en las familias que viven en pobreza; (ii) garantizar la calidad de las viviendas, mejorando su estándar y los*

⁴⁵³ Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile”, 75.

⁴⁵⁴ *Ibíd.*

⁴⁵⁵ Rodríguez y Sugranyes, ed., *Los con techo*, 54.

procesos de diseño y construcción; (iii) promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades”⁴⁵⁶.

Los desafíos son relevantes, puesto que plantean de manera innovadora en la política habitacional, la problemática de la desintegración urbana y la exclusión socio-espacial, fenómeno acentuado con las políticas neoliberales de la Dictadura y de la Democracia de Transición. Aquello ha redundado en la constitución de *guetos* urbanos que profundizan el círculo de la pobreza, ante la falta de equipamiento habitacional y la dificultad de inserción que supone, en el entramado socio-productivo de la ciudad, todo lo anterior en virtud de las deficiencias de acceso al suelo que plantea su carácter mercantil y los actuales fenómenos de gentrificación de barrios residenciales.

Patricia Poblete, ministra de la cartera correspondiente en aquella época, ha planteado los cinco ejes administrativos de la nueva política: “i. *La creación del Subsidio de Localización; ii. La promoción de la vivienda usada y ya construida; iii. La gestión de suelos públicos, para responder a los requerimientos de la nueva política habitacional, aprovechando paños subutilizados, promoviendo cambios de uso de suelo y mejorando la gestión de terrenos fiscales con posibilidad de ser utilizados para el desarrollo urbano; iv. La flexibilización de cambios normativos para usos de suelo; y, v. La creación de un proyecto de ley para la integración social*”⁴⁵⁷.

Nos detendremos brevemente en dos iniciativas de la Nueva Política que nos parecen relevantes como parte de su objetivo complejo de “Hacer ciudad”.

En primer lugar, se planteó la presentación por parte del MINVU de un Proyecto de Ley de Suelo e Integración Urbana, que proponía que los “*nuevos desarrollos inmobiliarios deberán entregar un 5% de la superficie total del proyecto para la construcción de viviendas*

⁴⁵⁶ Isabel Brain, Gonzalo Cubillos y Francisco Sabatini, “La integración social urbana en la nueva política habitacional”, en *Dirección de asuntos públicos*, año 2, N° 7 (junio, 2007): 1.

⁴⁵⁷ Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en Chile, *Políticas de Suelo para la Integración Social*, 4. Consultado el 02 de febrero de 2018, en <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/27111/22/l%20-%20Pol%C3%ADticas%20de%20suelo%20-%20ProUrbana.pdf>

*sociales o, en su defecto, pagar el valor económico de esa superficie*⁴⁵⁸. Secundariamente se establecía además que los Municipios fomentaran modificaciones de uso de suelo en sectores industriales sin desarrollo sustantivo, y además regulaba la posibilidad de que las autoridades locales utilizaran el Plan Regulador Comunal como herramienta para disminuir la densidad poblacional, limitando la posibilidad de construcción de vivienda social en aquel territorio. A pesar de la relevancia de la iniciativa, su trámite legislativo no prosperó, lo que no impidió que marcara el núcleo de nuevas iniciativas al respecto, tales como la Ley del Sistema de Aportes al Espacio Público 20.958 del 15 de octubre del 2016, como la propuesta del Consejo Nacional para el Desarrollo Urbano de “Políticas de Suelo para la integración social” entregada en mayo de 2015 en el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachellet.

Por otro lado, podemos identificar la creación de un Subsidio de Localización, “*que permita la adquisición de suelo de mayor costo pero mejor ubicado en la ciudad*”⁴⁵⁹. El problema respecto de aquella iniciativa vino dado por un efecto inverso, según el cual, “*lejos de mejorar la ubicación de la vivienda social, los incrementos de subsidio afectaron en una reestructuración de los precios de terreno*”⁴⁶⁰.

- Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda

Con fecha 26 de abril de 2012 entró en vigor el D.S. N° 49 del MINVU que aprueba el Reglamento del Programa del Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Este programa se estimaba que beneficiaría a cerca de 40.000 familias mediante el otorgamiento de un subsidio habitacional, con particular énfasis según su art. 2 en “*dar una solución habitacional definitiva preferentemente a las familias del primer quintil de vulnerabilidad*”⁴⁶¹, cuyo puntaje de Carencia Habitacional en la Ficha de Protección Social sea igual o menor a 8.500 puntos. En

⁴⁵⁸ *Ibíd.*, 20.

⁴⁵⁹ *Ibíd.*, 3

⁴⁶⁰ Instituto de la Vivienda, FAU, Documento de Trabajo 6, *Temas emergentes para la política pública urbano-habitacional en Chile*, Ed. Jorge Larenas y Carlos Lange (Santiago de Chile: 2017), 9. Consultado el 02 de febrero de 2018 en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144862/Temas-emergentes-para-la-politica-publica-urbano-habitacional-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁶¹ Decreto Supremo N° 49 del MINVU, de 26 de abril de 2012, que aprueba el Reglamento del Programa Fondo Solidario de elección de Vivienda. Consultado el 05 de enero de 2018 en http://www.minvu.cl/aopensite_20120504121302.aspx

caso de postulaciones colectivas, el D.S. permite que el proyecto incluya un máximo de 30%, correspondiente a familias de hasta el tercer quintil de vulnerabilidad.

Se identifica por tanto como requisitos esenciales para acceder al presente beneficio *“carecer de vivienda, vivir en situación de vulnerabilidad social, no tener capacidad de endeudamiento y contar con un puntaje de Carencia Social (...)”*⁴⁶².

La postulación se realiza para la construcción de una vivienda nueva, o para la compra de una vivienda nueva o usada. El financiamiento se basa en tres componentes esenciales, según el propio art. 3: i) Por una lado el ahorro de los postulantes, que en virtud del art. 9 debe alcanzar un monto mínimo de 10 Unidades de Fomento en alguno de los instrumentos establecidos en el art. 10; ii) En segundo lugar los aportes adicionales en caso de que concurrieren; y iii) Finalmente el subsidio habitacional, que tenía como monto base en general 380 U.F., a lo que se adicionaría una cantidad variable como parte del subsidio diferenciado a la localización, y en casos de adquisición de vivienda construida se suma el subsidio de factibilidad.

La postulación según el D.S. N° 49, puede ser individual o colectiva, debiendo en esta segunda situación, según el art. 19 contar con personalidad jurídica, y una cantidad de entre 10 y 160 postulantes hábiles. Para construir en sitio propio o adquirir una vivienda nueva o usada. Y en caso de que se cuente o no con un proyecto de construcción, según si se entrega junto a la postulación una serie de *“antecedentes técnicos, económicos y legales que considera a las viviendas a construir, el equipamiento comunitario y los espacios públicos asociados a las mismas, si corresponde”*⁴⁶³. La vivienda a la que se postula debe considerar en su proyecto constructivo, como mínimo cuatro recintos conformados, según el art. 42: zona de estar-comedor-cocina, a lo menos dos dormitorios conformados y un baño.

Dentro de otros elementos relevantes del D.S., podemos identificar el establecimiento de *“estándares técnicos de la vivienda y equipamiento de los proyectos habitacionales, postulación y selección de familias atendiendo a los antecedentes que en su conjunto arrojan*

⁴⁶² Navarro, “El Derecho a la Vivienda Digna y Rol del Estado Chileno”, 47.

⁴⁶³ *Ibíd.*, 45.

el puntaje en las FPS y el proceso de presentación y calificación de los proyectos habitacionales y adquisición de viviendas”⁴⁶⁴, señas evidentes de un enfoque mayormente tecnificado e integrador en el despliegue de la actividad subsidiaria del Estado.

Además, cabe destacar el rol de las Entidades Patrocinantes, definidas en el art. 1° del Decreto como una *“Persona natural o jurídica, pública o privada, con o sin fines de lucro, tales como cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones, comités de vivienda, fundaciones, inmobiliarias y empresas constructoras, cuya función sea la de desarrollar proyectos habitacionales y/o presentar proyectos para ser calificados por el SERVIU respectivo y/o desarrollar proyectos habitacionales. Para estos efectos debe suscribir un Convenio Marco con la respectiva Secretaría Regional Ministerial en la región en que presente proyectos al SERVIU”*.

Finalmente, llama la atención el énfasis en la Movilidad Habitacional del párrafo III del D.S. N° 49, que dispone en su art. 8, un bono de 50 U.F. en caso de enajenar una vivienda que sea adquirida por un beneficiario del programa de FSEV, en tanto el producto o parte del valor de la enajenación, se destine a la adquisición de otra vivienda, con igual o mayor valor que la vivienda enajenada, con un tope máximo de 2.000 U.F.

Es posible plantear un diagnóstico crítico respecto del desempeño y efectividad del D.S. N° 49, basado en que los *“montos de los subsidios son insuficientes para cumplir con los estándares exigidos, el mayor valor y la escasez de terrenos, el aumento de los costos de construcción, y el exceso de trámites y procedimientos que demoran en demasía el ingreso y aprobación de los proyectos”*⁴⁶⁵.

Ante lo anterior se publicó el 20 de marzo de 2015 en el Diario Oficial el D.S. N° 105 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que modifica el D.S. N° 49 sobre Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

⁴⁶⁴ *Ibíd.*, 47.

⁴⁶⁵ Claudia Chamorro, “Decreto supremo 105: un nuevo texto para el DS 49”, 2014. Consultado el 05 de febrero de 2018 en <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/34164-2.pdf>

Respecto del financiamiento se mantiene la concurrencia de aportes, modificando la cantidad de éstos, es decir, un Subsidio Habitacional con un subsidio base determinado por la tipología (Construcción en nuevos terrenos 330 U.F.; en sitio propio 500 U.F.; Densificación predial 550 U.F.; Pequeño Condominio 550; y adquisición de vivienda construida 200 U.F.), aportes adicionales si los hubiere, el ahorro de los beneficiarios que tiene un monto mínimo de 10 U.F., y de 15 U.F. en caso de postulación colectiva de familias dentro del 30% que se encuentren hasta el tercer quintil de vulnerabilidad, y la incapacidad de optar por un crédito hipotecario. Dentro de los subsidios complementarios podemos encontrar: i) Subsidio diferenciado a la localización; ii) Subsidio de Factibilización; iii) Subsidio de incentivo y premio al ahorro adicional; iv) Subsidio de densificación en altura; v) Subsidio por grupo familiar; vi) Subsidio de equipamiento y espacio público; vii) Subsidio de habilitación; viii) Subsidio para territorios especiales y localidades aisladas; ix) Subsidio por Superficie adicional para adquisición de vivienda construida; y x) Subsidio para proyectos de mediana escala. El valor establecido en la escritura correspondiente de la vivienda adquirida construida, no podrá superar las 950 U.F.

En general se mantienen los requisitos de postulación de la anterior regulación. En el nuevo art. 6 de la normativa, se establece la posibilidad de postulación sin cumplimiento de requisitos, en caso de personas que habiten en extrema marginalidad habitacional, fundamentalmente en asentamientos irregulares, siendo una de las pocas medidas que en la actualidad favorece a los habitantes de campamentos en Chile.

Se podrá postular individual o colectivamente, modificándose la cantidad de postulantes organizados, dependiendo del tipo de proyecto al que realicen la postulación.

Se modifica además el Banco de Postulaciones, tendiendo a su modernización, encargándole la contención de *“toda la información relevante y la documentación correspondiente de los grupos organizados y de los proyectos técnicos, así como también los*

antecedentes de los postulantes individuales de las operaciones de Construcción en Sitio Propio y Densificación Predial, lo que permite su identificación, clasificación y selección”⁴⁶⁶.

Regula de manera más específica los requerimientos técnicos de las viviendas que su antecesor normativo. Se mantiene el requisito constructivo de cuatro recintos conformados. Respecto de la superficie mínima, ésta varía dependiendo de la tipología constructiva de la forma descrita en el siguiente cuadro, incluido en el Art. 43 del D.S. 105 de 2015:

Cuadro 4: Tipología Constructiva de Superficie Mínima

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

Finalmente, me parece destacable la introducción del Plan de Acompañamiento Social en el art. 50, cuyos objetivos se reducen a *“acompañar a las familias en el desarrollo de una solución habitacional, promoviendo su involucramiento en el proyecto habitacional, apoyando la instalación en sus viviendas y favoreciendo su integración en el nuevo barrio”*, ejerciendo sus funciones tanto en el periodo de organización de la demanda, diseño y ejecución del proyecto, y durante una segunda etapa de apoyo a la conformación de barrio.

- Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)

En el año 2012 se conformó una Comisión Asesora Presidencial convocada por Sebastián Piñera, en su primer mandato, con el objetivo de proponer una Política Urbana para Chile. Esta comisión trabajó durante 14 meses, tuvo *“17 reuniones plenarias, 56 reuniones de subcomisiones, 32 talleres ciudadanos regionales, sumados a 5 encuentros intersectoriales*

⁴⁶⁶ Decreto Supremo N° 105, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que modifica el Decreto N° 49, que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (2015). Consultado el 05 de febrero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075618>

con 11 ministerios y 3 publicaciones de línea base y antecedentes”⁴⁶⁷, todo lo cual decantó en la formulación y posterior promulgación el 04 de marzo de 2014 mediante el Decreto Supremo N° 78 del MINVU de una Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

La Nueva Política surgía fundamentalmente de dos diagnósticos complementarios: i) En primer lugar, de que en Chile sólo habrían existido esfuerzos normativos asilados sobre vivienda y urbanismo, y no habría existido una iniciativa previa de Política Nacional Urbana, entendiendo que “una política no es una ley o un reglamento, sino un mandato compuesto por principios, objetivos y líneas de acción capaces de congregarse voluntades, para luego concretarse en leyes, reglamentos y programas públicos orientados a lograr una mejor calidad de vida”⁴⁶⁸, cuestión que la Nueva Política vendría a solucionar; y ii) Que si bien durante periodos anteriores se logró reducir significativamente el déficit cuantitativo de vivienda, el déficit cualitativo se ha mantenido intacto, incluso aumentando los niveles de segregación social urbana, al evitar poner “atención en la localización de las viviendas y su acceso a determinados bienes públicos urbanos mínimos”⁴⁶⁹.

El objetivo matriz de la Nueva Política es construir condiciones para mejorar la “Calidad de Vida de las personas”, proveyendo a los individuos tanto de bienes y servicios, como posibilitando mejoras en la dimensión relacional de los sujetos. Respecto de los principios rectores, podemos identificar los siguientes: i) Gradualidad; ii) Descentralización; iii) Equidad; iv) Integración Social; v) Participación; vi) Identidad; vii) Compromiso; viii) Calidad; ix) Eficiencia; x) Adaptabilidad; xi) Resiliencia; y xii) Seguridad⁴⁷⁰.

Por otro lado, la Nueva Política plantea 5 elementos temáticos que orientan su acción, siendo aquellos (junto con algunas de sus medidas más relevantes):

“1. Integración Social

1.1. Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos

⁴⁶⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, 9.

⁴⁶⁸ *Ibíd.*, 7.

⁴⁶⁹ *Ibíd.*, 9.

⁴⁷⁰ *Ibíd.*, 16-17.

- 1.2. Revertir las actuales situaciones de segregación social urbana*
- 1.3. Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana*
- 1.4. Reducir el déficit habitacional*
- 2. Desarrollo Económico*
 - 2.1. Generar condiciones urbanas que fomenten el desarrollo económico, la innovación y la creación de empleo*
 - 2.2. Integrar la planificación urbana con los programas de inversión*
 - 2.3. Considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo*
- 3. Equilibrio Ambiental*
 - 3.1. Considerar los sistemas naturales como soporte fundamental en la planificación y diseño de las intervenciones en el territorio*
 - 3.3. Gestionar eficientemente recursos naturales, energía y residuos*
 - 3.5. Fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión*
- 4. Identidad y Patrimonio*
 - 4.1. Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades*
 - 4.2. Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica*
 - 4.3. Conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural*
- 5. Institucionalidad y Gobernanza*
 - 5.1. Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales*

5.2. *Reorganización de potestades públicas en cuatro escalas territoriales: comunal, metropolitana, regional y nacional*

5.4. *Participación ciudadana efectiva*⁴⁷¹.

Un último elemento relevante de la promulgación del Decreto N° 78 del MINVU de 2014, es la creación en su art. 2 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano encargado de “*servir de instancia consultiva y asesora del Presidente de la República para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano*”.

Cabe agregar además que el CNDU ha ejercido sus funciones hasta el presente, entregando en mayo de 2015 a la Presidenta Michelle Bachellet (ante la solicitud planteada al Consejo el 21 de mayo de 2014), durante su segundo mandato apoyada por la Ex-Concertación/Nueva Mayoría, una propuesta de “Políticas de Suelo para la Integración Social”, la cual marcaría un quiebre definitivo con políticas anteriores, reemplazando “*la prioridad en el acceso a la vivienda por la prioridad en el acceso o derecho a la ciudad (...)*”⁴⁷². El documento al que hacemos referencia incorpora las siguientes propuestas:

- i. Eje 1: Nuevo Marco Normativo para la integración social urbana.
- ii. Eje 2: Nuevo rol del Estado en la regeneración de la ciudad segregada.
- iii. Eje 3: Nuevo rol de la sociedad civil en la construcción de la ciudad⁴⁷³.

A pesar de que la propuesta del CNDU aún no se expresa en medidas concretas de carácter sustantivo, me parece relevante destacar su cambio de paradigma, acercándolo tanto a la perspectiva de la presente investigación, como a una política de uso de suelo e integración urbana con enfoque de Derechos.

⁴⁷¹ Decreto Supremo N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Publicación: 04 de marzo de 2014). Consultado el 05 de febrero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059974>

⁴⁷² Luis Brescianni Lecannelier, “De la política de vivienda a la política urbana de integración social”, 1. Consultada el 05 de febrero de 2018 en http://revistaca.cl/wp-content/uploads/2016/07/POLITICA_DE_VIVIENDA_A_POLITICA_URBANA_INTEGRACION_SOCIAL.pdf

⁴⁷³ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, *Propuestas para una política de Suelo para la Integración Social urbana*, Informe Final (mayo, 2015). Consultado el 05 de febrero de 2018 en http://www.minvu.cl/opensite_20150505145801.aspx

- Estado actual del Problema de la Vivienda en Chile

Luego del recorrido histórico que hemos trazado a grandes rasgos durante el presente capítulo, creemos estar en condiciones de presentar de manera general el “estado de la cuestión” del problema de la vivienda en nuestro país. Para realizar lo anterior, recurriremos a la Declaración final que realizó Leilani Farha como Relatora especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada en su misión en Santiago de Chile, que data del 28 de abril de 2017.

La declaración a la que hacemos referencia identifica dos características fundamentales del sistema de acceso a la vivienda en Chile: i) Por un lado el enfoque en la adquisición de vivienda por medio del mercado privado; y como consecuencia de lo anterior ii) La segregación de grupos especialmente vulnerables. Lo anterior es consecuencia del mantenimiento del sistema económico, político y social implantado durante la dictadura por parte de todos los gobiernos de la transición democrática. Aquello tiene singulares consecuencias en la provisión de vivienda, dado que convierte en actores relevantes a “*las constructoras y promotoras inmobiliarias privadas, y convierte en consumidores a los titulares de derechos*”⁴⁷⁴.

A pesar de lo anterior, se reconocen tanto por la relatora oficial como por quien escribe estas líneas, avances positivos en aspectos relevantes, tales como: i) La creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, encargada de elaborar el primer plan nacional de derechos humanos, puesto en marcha en Diciembre de 2017, incorporando acciones tendientes a la “equidad territorial”; ii) La existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos de carácter independiente, con particular relevancia en la protección de los DESC; y iii) Los resultados cuantitativos del sector de la vivienda en Chile en los últimos 40 años, lo que se expresa en que “*Chile ahora cuenta con una tasa de propiedad de 64%*”⁴⁷⁵. Ahora bien, los avances cuantitativos no han logrado paliar las deficiencias cualitativas que incluso se han acentuado, alcanzando cifras superiores a “1,2

⁴⁷⁴ Leilani Farha, “Declaración final de la misión de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada”, Santiago de Chile, 28 de abril de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21544&LANGid=5>

⁴⁷⁵ *Ibíd.*

millones de viviendas ya sea por necesidad de ampliación, acceso a servicios sanitarios o mejoramiento y conservación”⁴⁷⁶.

El paradigma de provisión de viviendas antes mencionado se expresa de manera sustantiva en la Constitución vigente en Chile, que pone énfasis en el derecho de propiedad (Derechos Civiles y Políticos) por sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales el Derecho a una Vivienda Adecuada forma parte. Lo anterior se expresa además en el hecho de que a pesar del reconocimiento del PIDESC al Derecho a una Vivienda Adecuada, de la suscripción del Pacto por nuestro país el 16 de Septiembre de 1969, y del reconocimiento en 1989 a través del inciso segundo del artículo 5° de la CPR de los Derechos incorporados en tratados Internacionales que se encuentre vigentes, no ha existido un desarrollo tanto normativo como jurisprudencial y administrativo adecuado que permita señalar con propiedad, no sólo el hecho de que el Derecho a una Vivienda Adecuada se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico nacional, sino que es un Derecho reconocido y promovido por los poderes públicos, que otorga la facultad de recurrir a la jurisdicción u otras instancias correspondientes para su protección.

Es en este sentido, que la declaración de la relatora oficial del Derecho a una Vivienda Adecuada identifica las siguientes áreas prioritarias de atención:

- a) **Subsidios de Vivienda:** Se identifica al sistema de subsidios como una estrategia basada en la demanda, heredada de la Dictadura militar. Se señala además que el hecho de que el sistema descansa en las constructoras privadas animadas por el ánimo de lucro ha redundado en que *“no han utilizado materiales de buena calidad y han construido sobre los terrenos más baratos que pueden comprar, que tienden a estar bastante alejados de los centros urbanos”*⁴⁷⁷. Aquello aguzó el proceso de segregación de la pobreza en las periferias urbanas, mediante la construcción de edificios de mala calidad, de gran altura y de alta densidad.

⁴⁷⁶ *Ibíd.*

⁴⁷⁷ *Ibíd.*

Se identifica además al subsidio habitacional, como un elemento de estigmatización de la pobreza, afianzando procesos de discriminación socio-espacial, de los cuales el Gobierno no se ha hecho cargo de manera adecuada.

- b) **Intereses Inmobiliarios:** Se identifica una tensión no resuelta entre la falta de una regulación urbana coherente y los intereses de acumulación económica de los consorcios inmobiliarios, lo que ha redundado en la construcción de edificios que dañan el entorno ambiental y la calidad de vida de los vecinos y las comunidades circundantes. Un ejemplo paradigmático de aquello es la construcción de condominios de lujo en el Cerro Barón de Valparaíso y los denominados “Guetos Verticales”
- c) **Personas en situación de calle:** Farha identifica la falta de estudios adecuados sobre la cantidad y condiciones de las personas en situación de calle, *“aunque un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo Social a partir de 2011 indica que en ese momento había 12.250 personas sin hogar”*⁴⁷⁸. Se señala que las condiciones de las personas en situación de calle deben ser abordadas desde un enfoque de derechos, en particular en base al derecho a una vivienda adecuada, cuestión inexistente en Chile, dado que no se logran identificar políticas nacionales de prevención y erradicación de la situación de calle, lo que se constituye en una evidente violación del Derecho a la Vivienda.
- d) **Asentamientos informales:** Se identifica la extensión de la problemática de “Los Campamentos”, que se encuentran presentes en gran parte de las ciudades de Chile, con particular intensidad en Viña del Mar. La relatora oficial constata: *“me comentaron que la regularización (radicación o urbanización) de tales asentamientos, cuando es posible, puede tomar entre 5 y 15 años”*⁴⁷⁹. En ese sentido, se constata que gran parte de los habitantes de asentamientos informales iniciaron trámites de solución regular a través de una vivienda subsidiada, pero desistieron debido a las *“largas*

⁴⁷⁸ *Ibíd.*

⁴⁷⁹ *Ibíd.*

esperas, la mala ubicación y calidad de dichas unidades y la falta de transporte hacia los centros urbanos”⁴⁸⁰.

En la actualidad los campamentos se caracterizan por *“la falta de seguridad de la tenencia, el hacinamiento y la falta de servicios básicos, como el agua potable”*⁴⁸¹, además de emplazarse en terrenos de peligro natural o sanitario y no tener en muchas ocasiones una dirección oficial (Domicilio).

- e) **Migrantes:** Se identifica el aumento de los procesos migratorios hacia territorio nacional, de parte de varios países, fundamentalmente Bolivia, Colombia, Perú y Haití. La población migrante se enfrenta en Chile a diversos niveles y formas de discriminación, por ejemplo, su imposibilidad de acceder al subsidio a la vivienda mientras no tengan residencia permanente, *“esto no les deja más opción que alquilar en el mercado privado o residir en campamentos o en terrenos/edificios ocupados”*⁴⁸², siendo abusados en el mercado de alquileres y violentados en los asentamientos irregulares.
- f) **Pueblos Indígenas:** Chile se ha negado sistemáticamente al reconocimiento de su condición intercultural, lo que ha redundado en que en la población indígena presenta mayores niveles de pobreza, enfrentando *“estándares de vivienda más bajos como resultado de políticas y prácticas discriminatorias de larga data, la expropiación de sus tierras y la falta de una política indígena basada en los derechos que comience a abordar sus experiencias de desigualdad”*⁴⁸³.

Además, las actuales condiciones de vivienda de los pueblos indígenas, *“están directamente relacionadas con su expulsión y despojo de sus tierras tradicionales, para dar paso a la industria forestal patrocinada por el gobierno”*⁴⁸⁴, debiendo migrar a centros urbanos o siendo reubicados en tierras inadecuadas para asentamientos humanos, como en el caso del Vertedero Boyeco en Temuco.

⁴⁸⁰ *Ibíd.*

⁴⁸¹ *Ibíd.*

⁴⁸² *Ibíd.*

⁴⁸³ *Ibíd.*

⁴⁸⁴ *Ibíd.*

g) Acceso a la Justicia: La Constitución Chilena no reconoce el Derecho a una Vivienda Adecuada, lo que redundo en la ausencia de casos en que el objeto del litigio sea el Derecho a la Vivienda. Por otro lado, mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 se reconocieron los Derechos incorporados en Tratados Internacionales, lo que en virtud del PIDESC impondría obligaciones internacionales al Estado Chileno sobre el Derecho a una vivienda adecuada en condiciones de no discriminación.

A pesar de lo anterior, la Corte de Apelaciones de Temuco conociendo de una Acción de Protección, en causa Rol 8828-2013, procedió a “reconocer la obligación del Estado de desarrollar políticas públicas para garantizar el acceso a la vivienda con prioridad para los grupos vulnerables, independientemente de su ingreso o acceso a los recursos económicos”⁴⁸⁵. Estas decisiones jurisdiccionales deben ser difundidas, y reforzadas con el adecuado reconocimiento de la cultura jurídica nacional.

En ese mismo sentido, la relatora especial Leilani Farha incorpora ciertas recomendaciones al Estado de Chile, que presentamos de manera sucinta:

1. Considerar la vivienda como un Derecho Humano y NO como una mercancía es un presupuesto fundamental para asegurar el acceso a una vivienda adecuada. Aquello debe reconocerse en el actual proceso Constituyente, garantizando los DESC en una próxima Carta Magna.
2. Urgen medidas que enfrenten la discriminación y estigmatización de la pobreza de quienes viven en asentamientos informales, o en la periferia. Se propone incluso la aplicación de la Ley 20.609 de No Discriminación.
3. Debe haber un enfoque Estatal para satisfacer las necesidades cuantitativas en materia de vivienda, asegurando mejoras en la condición de acceso de los sectores vulnerables, poniendo “especial atención en garantizar la diversidad geográfica, cultural y social, fortaleciendo la adecuación cultural en sus programas”⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ *Ibíd.*

⁴⁸⁶ *Ibíd.*

4. Abandonar el enfoque meramente subsidiario y financiero del Estado respecto de la provisión de vivienda, pasando a tener un rol activo en la materia.
5. El Estado debe velar por la Planificación Urbana en todas las áreas que correspondan, reglamentando la construcción y el uso adecuado del suelo.
6. Debido a sus obligaciones internacionales emanadas de los Tratados suscritos, Chile debe *“adoptar inmediatamente una estrategia nacional para eliminar la falta de vivienda y fomentar soluciones de vivienda a corto y largo plazo para las personas sin hogar: hombres, mujeres, jóvenes y niños”*⁴⁸⁷.
7. Modificar la actual “Ley de Migración”, garantizando los *“derechos socioeconómicos de todos los migrantes”*⁴⁸⁸.
8. Se deben abordar de manera inmediata las condiciones de vivienda de los asentamientos informales, con un enfoque de derechos, asegurando al menos los servicios básicos.
9. El Gobierno *“debe seguir proporcionando recursos para asegurar que todos los asentamientos informales se regularicen de manera oportuna”*⁴⁸⁹. Además, los desalojos deben cumplir estrictamente las regulaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
10. *“El plan de acción de empresas y derechos humanos debe también enfocar el sector de la vivienda (...)”*⁴⁹⁰.

Finalmente, y desde nuestra perspectiva podemos señalar que la política de liberalización del mercado del suelo, y de subsidios a la demanda durante la Dictadura y los Gobiernos Democráticos de Transición, se constituye en torno a la consideración de que el mercado sería quien asignaría los recursos de manera más eficiente. Lo anterior es problemático, dado que el mercado del suelo no sería un “mercado perfecto”, por diversas

⁴⁸⁷ *Ibíd.*

⁴⁸⁸ *Ibíd.*

⁴⁸⁹ *Ibíd.*

⁴⁹⁰ *Ibíd.*

razones, dentro de las que podemos rastrear las externalidades que se le vinculan, el carácter monopólico que muchas veces adopta en torno a grandes consorcios inmobiliarios, y más importante aún, por la problemática que reviste la especulación inmobiliaria en torno al valor del suelo urbano, no ligada necesariamente a los ciclos económicos, “*ejemplo de ello es el 250 por ciento de alza que tuvo el precio promedio real del suelo en la Región Metropolitana entre los años 1990 y 2004, incremento que fue especialmente marcado entre 1990 y 1996, ciclo de crecimiento de la economía*”⁴⁹¹, lo que ha impedido que los aumentos en el valor del Subsidio Habitacional logren solucionar las deficiencias cualitativas de mala calidad, tamaño, equipamiento urbano, transporte público y segregación urbana del sistema de provisión de viviendas a través del mercado. ¿Cómo se debe entonces abordar el problema de la vivienda?

⁴⁹¹ Brain, Cubillos y Sabatini, “La integración social urbana en la nueva política habitacional”, 6.

CAPÍTULO V: DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO A LA VIVIENDA.

Vivienda y Ciudad, desde la Historia, la Teoría y la Práctica

- El Problema de la Vivienda como dificultad histórica de acceso al suelo

A pesar de que el Capítulo anterior fue dedicado en extenso al estudio del Problema de la Vivienda en Chile desde la perspectiva histórica, hay un elemento central a rescatar para el surgimiento definitivo de una propuesta coherente de reconocimiento del Derecho a la Vivienda: El problema de la Vivienda para los sectores populares ha sido una dificultad histórica de acceso al suelo, entendido como la obtención de un terreno edificado o edificable, con seguridad de la tenencia, ubicado de buena manera en la trama urbana, y con disponibilidad adecuada de equipamiento público y privado, es decir, una dificultad de acceso a la Ciudad.

En ese sentido, podemos identificar a grandes rasgos que el problema de la vivienda surge históricamente en Chile, en base a la exclusión socio-espacial a la que se vieron expuestos los peones que vivieron el proceso de descampesinización de la sociedad, en tanto que al llegar a la principales ciudades desde la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del Siglo XX, se encontraron con un entramado urbano disciplinante y autoritario que en base al plano Damero los condenaba a levantar sus habitaciones populares informales en lo que se denominó como “Ciudad Plebeya”, fuera de la cuadrícula fundacional de Santiago, por ejemplo.

Se desprende de lo anterior que la cuestión de las viviendas populares informales está irreductiblemente vinculada con la dificultad de acceso al suelo, y por tanto con la gestión autoritaria en la construcción de la Ciudad, conflicto que se acrecentó con procesos de especulación sobre la renta de la tierra, posibilitados por los loteos formales e informales de terrenos que pertenecían al “Patriciado” y a la incipiente burguesía comercial chilena.

Desde la década de 1950 el problema de acceso al suelo y a la Ciudad se agudiza, dado que la forma fundamental que tuvieron los pobladores para tener una vivienda que habitar fue mediante las tomas de terreno y la constitución de asentamientos informales que dieron origen tanto a los Campamentos, como a las “Poblaciones Callampas”. En ese sentido se ha

identificado por Castillo y Forray a la Toma de Terreno como una táctica con diversos periodos simbólicos, comenzando por el estudio de la Toma de “La Victoria”, ejemplo paradigmático de lo que se denomina como <<Toma por Necesidad>> de obtención de vivienda y de acceso a la ciudad, en tanto “*reacción ante promesas incumplidas de acceso a suelo y de viviendas de emergencia*”⁴⁹².

Finalmente podemos señalar que en la historia reciente, las políticas de vivienda de la Concertación y de la Derecha, a pesar del aumento sostenido en el monto del subsidio no han podido paliar el déficit habitacional cualitativo expresado en calidad y metraje de la vivienda, en conectividad respecto de la Ciudad, en la disponibilidad de equipamiento urbano y en el igual goce de los bienes comunes, lo anterior dado que “*el aumento del subsidio ha cubierto el incremento histórico del valor del suelo y de algunos materiales de construcción y no se traduce ni en mejoras de la calidad de la edificación o del diseño, ni en una mayor superficie o en una mejor localización*”⁴⁹³.

Lo anterior es una dificultad histórica propiciada tanto por la noción de que la vivienda en propiedad es la única solución posible al problema de la vivienda, como por la continuidad de las políticas neoliberales que ponen el énfasis en el subsidio habitacional y en el mercado privado para la compra de terrenos y la construcción de las viviendas, lo que redundaría en segregación y viviendas de mala calidad. De ahí que los intentos de solución hayan sido a través de la ampliación del área urbana por medio de los Planes Reguladores Metropolitanos, para la compra de terrenos en la periferia, donde los valores son más bajos justamente por las grandes externalidades negativas de la transacción (conectividad, equipamiento, etc.). Es decir, como dicen Castillo y Forray, el lugar de los pobres para la autoridad sigue siendo la periferia de las ciudades, tal y como fue durante el siglo XIX para los peones y proletarios. Es por lo anterior que el acceso al suelo y a la ciudad se vuelve tan relevante para el Derecho a la vivienda y viceversa, puesto que “*sin terreno no hay vivienda*”⁴⁹⁴, y puesto que la forma de solución de aquella disputa por el suelo, la construcción social del hábitat delinea la Ciudad que se va generando. Por lo tanto, el Problema de la Vivienda en Chile en su vertiente de

⁴⁹² Castillo y Forray, “La vivienda, un problema de acceso al suelo”, 50.

⁴⁹³ *Ibíd.*, 48.

⁴⁹⁴ *Ibíd.*, 54.

déficit habitacional y de problema de segregación espacial es (y ha sido), un problema de acceso al suelo, es decir, una cuestión de constitución de la Ciudad.

- **El Problema de la Vivienda: Dimensión privada, pública y cultural**

Desde una perspectiva teórica, ciertas reflexiones nos parecen atingentes. En primer lugar, en la doctrina nacional Gil ha identificado como componente del Derecho a la Vivienda, no sólo el acceso formal a una vivienda, sino también “*una pretensión de integración urbana*”⁴⁹⁵. La reflexión anterior surge desde la constatación de la existencia de dos dimensiones en tensión en la provisión de vivienda: Una dimensión individual y una dimensión pública.

La dimensión individual se refiere a, tal como revisamos en el capítulo I de esta investigación, que “*La vivienda constituye un espacio de intimidad y seguridad para una persona o familia*”⁴⁹⁶, lo que se complementa además con el hecho de que la propia vivienda se constituye en un activo individual relevante en el actual sistema económico imperante; aquella dimensión es satisfecha, en general, mediante la provisión formal de vivienda social. Por otro lado, la dimensión pública surge de la constatación de que la vivienda constituiría una necesidad imperativa a ser asegurada a cada ciudadano, para el disfrute y ejercicio de sus demás derechos, dado que su provisión adecuada “*incide en el tipo de relaciones que se generan entre ciudadanos de una comunidad política*”⁴⁹⁷. De esta segunda dimensión fluye de manera más coherente la pretensión de integración urbana en la Ciudad, como método de asegurar la igualdad de los ciudadanos, y de favorecer la interacción entre diversos grupos sociales presentes en una comunidad política determinada.

Tal como se desprende de la definición de Vivienda utilizada *supra* (Capítulo I), compartimos con Gil la identificación de una dimensión individual de la vivienda, como protección permanente de la vida interior de sus habitantes. Además concordamos con el autor en la constatación de una dimensión pública relativa a una vinculación efectiva al interior de grupos sociales, entre grupos sociales y con el propio hábitat circundante, en un proceso de

⁴⁹⁵ Diego Gil Mc Cawley, “Derecho a la Vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile”, en *La Desigualdad*, SELA (Buenos Aires: Ediciones Librería, 2015), 263.

⁴⁹⁶ *Ibíd.*, 265.

⁴⁹⁷ *Ibíd.*

materialización de un principio de justicia urbana. Ahora bien, nosotros agregamos además una dimensión cultural que se refiere a la cristalización de la relación propiciada por la dimensión pública, por medio de instrumentos de intervención directa y permanente de los beneficiarios en el proceso de planificación, construcción y entrega de las soluciones habitacionales, que permita asegurar elementos de adecuación cultural de la vivienda, accesibilidad y asequibilidad de la misma, y asegurar la producción y reproducción de lazos sociales que fortalezcan el entramado urbano en base a relaciones familiares y de vecindad de larga data.

Se desprende por tanto que la propia noción de vivienda referida en la presente investigación se refiere de manera directa al problema del acceso al suelo, de la producción social del hábitat y de la constitución de la propia Ciudad. Es decir, el problema de la vivienda no puede reducirse en caso alguno al mero déficit habitacional (a pesar de su evidente relevancia), sino que debe extenderse al análisis del problema de la segregación socio-espacial y la integración de diversos grupos sociales en la Ciudad, así como también a los arreglos institucionales que favorezcan y estimulen la participación directa de los pobladores y pobladoras en las labores relativas a la provisión formal de la vivienda y en la dotación de equipamiento y transporte urbano.

Y tal como hemos desarrollado a lo largo de la investigación, el entendimiento que manejemos del problema de la vivienda repercute de manera relevante en la forma de construir el Derecho a la Vivienda como un Derecho Social en directa relación con la forma particular de construcción de las Ciudades. Lo anterior, puesto que el Derecho a la Vivienda no sólo sería conculcado ante la falta de políticas nacionales que permitan absorber el déficit habitacional, sino que además *“la entrega de una vivienda social segregada no cumple con el mandato normativo contenido en el derecho a la vivienda”*⁴⁹⁸. Incluso en un nivel superior, la entrega de una vivienda social integrada en el tejido urbano tampoco cumpliría con el mandato del Derecho a la Vivienda, en caso de que su gestión no resulte adecuada cultural y económicamente, según las necesidades y orientaciones propias de los beneficiarios directos, puesto que la integración no resulta posible sin la participación de la comunidad.

⁴⁹⁸ *Ibíd.*, 266.

Finalmente, entonces, el problema de la vivienda es un problema de gestión política, social, económica y cultural en la construcción de la Ciudad, es decir, buscar la solución institucional al problema de la vivienda requiere una política que supere los estrechos márgenes de la materialidad de la casa, en favor de una política nacional urbana que considere a la Vivienda como un eje central en la formación de nuevos conjuntos urbanos.

- **El Problema de la Vivienda para el Movimiento de Pobladoras y Pobladores**

Hemos hablado durante la investigación con las voces de académicos, autoridades, y representantes. Es momento de escuchar la voz de los “beneficiarios”: Las y Los Pobladores.

Ante la complejidad del actual problema de la vivienda, que conjuga el déficit habitacional con la segregación socio-espacial, los pobladores han resistido los embates de la pobreza, la discriminación, el acoso inmobiliario, y ante los intentos de expulsarlos de sus territorios históricos, *“esgrimen que son ellos quienes han construidos las poblaciones pericentrales y que, por lo tanto, sus descendientes, los allegados, tienen derecho a establecerse ahí”*⁴⁹⁹. Así lo reconocen cientos de dirigentes de comités de vivienda y de allegados a lo largo de nuestro país, tal como Juana, dirigente del Comité MPL 2 de la Comuna de Peñalolén, al señalar:

*“Aún así me siento peñalolina, por ejemplo, muchísimo tiempo atrás yo tuve la oportunidad de tener mi casa pero en otro lado, pero yo rechacé eso porque no me quería ir de acá. Porque mis abuelos vivieron acá, y a mi papá le costó mucho sacrificio el tener este sitio y acá vive la gente que conozco, mi familia, entonces se podría decir que Peñalolén lo es todo”*⁵⁰⁰.

Con la misma claridad y convicción Sindi, dirigente del Conjunto Habitacional MPL 1 de la Comuna de Peñalolén, señala:

“Tenemos un terreno aquí mismo, en Lo Hermida, mi población, vivir aquí donde uno nació, o sea, entonces lo mejor es que no me voy a tener que ir, como nunca me quise ir,

⁴⁹⁹ Castillo y Forray, “La vivienda, un problema de acceso al suelo”, 54.

⁵⁰⁰ Movimiento de Pobladores en Lucha, 7 y 4. *El retorno de los pobladores. Lucha por la vivienda, autogestión habitacional y poder popular en Santiago de Chile* (Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2011), 147.

entonces por eso, por eso estoy aquí, y sigo aquí y trato de aportar en lo más que puedo...”⁵⁰¹.

En el mismo sentido se expresa Patricia dirigente del Barrio Franklin Matadero de la Comuna de Santiago Centro:

“Tener una casa aquí en Santiago es lo que queremos, o sea, ésa sería la idea porque igual vivimos aquí hartos años en Santiago. Cualquiera puede postular a un subsidio individual, pero resulta que con la plata que da el gobierno no te alcanza para una casa. Te alcanza para ir a vivir pa´ Puente Alto, San Bernardo, ¿a dónde más?”⁵⁰².

De los breves relatos emerge una imagen de resistencia con el centro puesto en el acceso a la Vivienda y en la radicación en espacios creados por la comunidad, entendiendo, además, que la construcción de nuevos conjuntos urbanos requiere profundizar sus demandas y propuestas, tal como señala Claudia del Barrio Matadero Franklin de Santiago Centro:

“Nosotros estamos pensando mucho más allá de la vivienda, estamos pensando en educación, en una buena salud, en muchas otras cosas, más allá de tener una casa que es como lo básico que deberíamos tener nosotros”⁵⁰³.

La noción del Derecho a la Vivienda como cimiento para la disputa de los movimientos urbanos por la conquista y ejercicio de diversos Derechos en Chile, es un fenómeno análogo al retratado por pobladores de Venezuela, al señalar que *“una vez lograda la radicación en el territorio (...), los barrios se organizan para conquistar los servicios, garantizar educación y cultura, mejorar las viviendas, etc. Arrebatando con la lucha lo que el negocio urbano negaba a las grandes mayorías”⁵⁰⁴.*

Ante la desidia de la alianza Estatal-Mercantil, los pobladores se han organizado para auto-gestionar soluciones habitacionales, ya sea mediante tomas de terreno, mediante constitución de Entidades Patrocinantes, o la negociación y confrontación directa con la

⁵⁰¹ *Ibíd.*, 119.

⁵⁰² *Ibíd.*, 92.

⁵⁰³ *Ibíd.*, 95.

⁵⁰⁴ Movimiento de Pobladores en Lucha, *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad*, 67.

Administración del Estado, con marchas y protestas. Así las cosas, de los espacios segregados y empobrecidos ha surgido organización con capacidad de propuesta política y técnica radical, es decir, las barriadas populares se han vuelto espacios diferenciales de esperanza, dado que *“los barrios desnudan el rostro de la exclusión de la ciudad capitalista, pero también son el heraldo de la lucha por el Derecho a la ciudad y de construcción de otras formas de vivir en ella”*⁵⁰⁵. Lo anterior nos refiere directamente a la capacidad de poblar el territorio como parte del elemento cultural del concepto de vivienda, en tanto *“el acto de poblar un espacio no es tan sólo el acto de tener tu vivienda ahí, sino también de poblarlo con tu cultura, con tus valores, y comprender que esos valores y esa cultura puede ser construida por nosotros, permitiendo soñar con tener una cultura comunitaria, una cultura colectiva, con valores solidarios en los espacios de lo que llamamos será la nueva población”*⁵⁰⁶.

Se desprende entonces que para quienes pueblan el territorio, el problema de la vivienda impide el goce efectivo de una serie de Derechos Fundamentales conexos, lo que ha hecho necesaria la organización de los pobladores para conquistar el Derecho a asentarse en conjuntos urbanos que ellas y ellos han producido históricamente, y que el capital se ha apropiado de manera desigual, democratizando de esta manera el acceso a los bienes comunes. En un lenguaje de Derechos, un grupo de pobladoras del MPL afirman con seguridad: *“hablemos de derechos, derecho a un techo, a una vida digna, el derecho a una ciudad que hemos construido nosotras mismas (...)”*⁵⁰⁷.

El Derecho a la Ciudad

Durante el apartado anterior, intentamos relacionar la discusión sobre el Derecho a la Vivienda como respuesta al problema de la vivienda, con las formas de acceso al suelo y de construcción de Ciudad, tanto desde una perspectiva histórica en Chile, como desde una aproximación conceptual a las dimensiones de la vivienda, y finalmente desde las voces de los propios pobladores y pobladoras. Aquella táctica discursiva nos permite ahora, incorporar el

⁵⁰⁵ *Ibíd.*

⁵⁰⁶ Movimiento de Pobladores en Lucha, 7 y 4. *El retorno de los pobladores*, 137.

⁵⁰⁷ Movimiento de Pobladores en Lucha, *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad*, 100.

último elemento para la construcción de un concepto integral del Derecho a la Vivienda: el Derecho a la Ciudad.

- **Pero ¿Qué es la Ciudad?**

El estudio académico consistente del fenómeno urbano se remonta a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, en que se ha intentado conformar de manera autónoma lo que ha sido denominado tradicionalmente como la “Ciencia de la Ciudad”, con relevantes aportaciones de diversas disciplinas, tales como la arquitectura, el urbanismo, la antropología, la sociología, la economía y la geografía. El movimiento descrito permitió el surgimiento de una serie de modelos explicativos y teoría formales que intentan explicar el objeto de estudio <<Ciudad>> desde diversos ejes temáticos que estudiaremos a continuación. Cabe aclarar previamente, respecto de la distinción teoría/método, que “*la teoría es un enunciado; el modelo una representación de una realidad*”⁵⁰⁸.

Siguiendo entonces a Gustavo Munizaga, podemos distinguir tres grandes grupos de teorías o modelos urbanos que estudian el fenómeno de la Ciudad, los que a su vez engloban una serie de teorías y modelos particulares, sean éstos⁵⁰⁹:

a) Los **modelos de organización social y actividades:**

- 1) Los **modelos sociológicos, antropológicos y de cultura urbana:** Vinculados a la Sociología Urbana, que parte de la premisa de que “*toda sociedad, y la organización, comportamientos y relaciones sociales que en ella se producen, dejan una huella en el espacio en que se asientan*”⁵¹⁰; aquel fenómeno constituye el objeto de estudio de estos modelos. Uno de sus elementos centrales es la cuestión de la Territorialidad, que refiere a la vinculación que establecen los grupos sociales a cierto espacio que es apropiado mediante aquella vinculación. Lo anterior redundará en formas de organización particulares dependiendo del espacio entendido como hecho social, así las sociedades urbanas “*establecen*

⁵⁰⁸ Gustavo Munizaga Vigil, *Diseño Urbano. Teoría y Método* (Santiago de Chile: Ediciones UC, 2014), 96.

⁵⁰⁹ *Ibíd.*, 100-148.

⁵¹⁰ *Ibíd.*, 102.

organizaciones a nivel personal, doméstico o interpersonal, como son los barrios, los caseríos, las viviendas, comunidades y regiones, hasta llegar a ciudades y países”⁵¹¹.

Otro elemento relevante en su análisis, son los procesos mismos de urbanización como transformación social desde la sociedad industrial. Este enfoque en particular nos interesa, puesto que permite entender los procesos de aumento de la población que reside en las Ciudades como parte de un proceso simultáneo de industrialización temprana de las sociedades, lo que conlleva profundos cambios demográficos y de constitución de nuevas clases sociales, tales como la burguesía y el proletariado urbano. Lo anterior redundará en procesos de movilidad propiciados por la “hiper-urbanización”, y posteriormente por la gentrificación.

Dentro del presente enfoque podemos encuadrar a Karl Marx como parte de la escuela “institucionalista”, y a Henri Lefebvre y Manuel Castells como parte de la escuela sociológica de las estructuras. Es aquí donde se enmarca el enfoque de la presente investigación, por lo que volveremos sobre esta materia.

- 2) Los **modelos y teorías ecológicas**: Surgen de manera reconocible en la Escuela de Sociología Urbana de Chicago desde 1925, y al decir de Robert Park, su “(...) *finalidad es descubrir los principios y factores que intervienen en los cambiantes modelos de adecuación espacial de la población e instituciones, resultantes de las relaciones entre los seres en una cultura en constante evolución*”⁵¹². Sobre la ciudad, el mismo Park identifica que “*es una estructura natural y es un fenómeno observable científicamente, porque obedece a ciertas leyes universales y constantes*”⁵¹³.

Resulta evidente que estos modelos son tributarios de la biología como disciplina, en el sentido de que se valen de conceptos tales como “morfología”,

⁵¹¹ *Ibíd.*, 104.

⁵¹² *Ibíd.*, 115.

⁵¹³ *Ibíd.*, 116.

“función”, y “áreas naturales”, utilizado este último para identificar espacios caracterizados por sus usos y funciones.

Dentro de esta categoría podemos encasillar una serie de modelos, que mencionaremos a modo meramente referencial⁵¹⁴:

- i. Modelo de los anillos de Ernest Burgess.
- ii. Modelo de los Sectores de Homer Hoyt.
- iii. Tipología Funcional de McKenzie.
- iv. Modelo de Policentros de E. Ullman y Ch. Harris.
- v. Modelo de la Ciudad Periférica.
- vi. Modelos de la ciudad Latinoamericana.

- 3) Los **modelos de economía urbana y regional**: Su estudio se conforma en base a la explicación del surgimiento de los centros urbanos y *“el rol que tienen con respecto al territorio y la localización y relación en los centros y sus territorios de las diferentes actividades económicas, agrícolas, comerciales y de servicios, industriales y residenciales”*⁵¹⁵. Se estudia por tanto a la Ciudad como una entidad económica que afecta de manera sustantiva la oferta y la demanda, que contribuye a la generación de valor y redistribuye bienes y servicios, así las cosas *“un conjunto de propiedades le otorga a la ciudad la calidad de un agente económico”*⁵¹⁶.

Este análisis se organiza en torno a tres teorías fundamentales: i) Teorías Económicas del Espacio Urbano: Siendo la principal exponente del análisis urbano desde la perspectiva económica se origina en 1826 con Johann Von Thunen y refiere fundamentalmente a *“un conjunto de teorías de localización (...)”*⁵¹⁷; ii)

⁵¹⁴ *Ibíd.*, 117-120.

⁵¹⁵ *Ibíd.*, 121.

⁵¹⁶ *Ibíd.*, 122.

⁵¹⁷ *Ibíd.*, 127.

Teoría de la Renta de la Tierra: Originados en los estudios de Walter Izard y William Alonso, y buscan explicar que “*en economía espacial, junto al mercado, capitales, etc., la distancia o <<fricción del espacio>> es un factor fundamental*”, en la determinación de los valores territoriales de la ciudad⁵¹⁸; iii) Teoría de la Base Económica: Se constituyen en base a modelos predictivos “*orientados a la explicación del crecimiento como consecuencia de multiplicadores de empleo de las <<actividades básicas>> o exportadoras*”⁵¹⁹.

b) Los **modelos de la forma colectiva urbana:**

- 1) Los **modelos y tipologías de Morfología y Organización Espacial:** Toman elementos de la denominada “arquitectura de ciudades”, reformulándose en el “*siglo XIX en la Ciudad Industrial y en el presente siglo (siglo XX) en la Ciudad Funcional y posterior al CIAM en nuevos paradigmas*”⁵²⁰. Para lo anterior, estos modelos comprenden el espacio como idea, por ejemplo, “*el arte y la arquitectura siguen estrechamente estos postulados, y a un proceso inicial de concepción de la idea, seguirá uno concurrente de organización dimensional y materialización constructiva correspondiente*”⁵²¹. Representativo de esta categorización es Le Corbusier, como parte de una vertiente funcionalista de la creación morfológica.
- 2) Los **modelos y teorías Semiológicas, de Significación y Percepción:** En clara vinculación con elementos filosóficos estructuralistas, se ha permitido comprender a la arquitectura como lenguaje, en tanto los modelos “*se desarrollan a partir de procesos referenciales relacionados a la percepción y a la teoría de la comunicación en la ciudad. Esta, como el lenguaje escrito y hablado –o la música–, comunica y relaciona entes sociales*”⁵²². Al ser el espacio una experiencia comunicativa, estos modelos ponen su énfasis no sólo en las áreas o en los ángulos,

⁵¹⁸ *Ibíd.*, 132.

⁵¹⁹ *Ibíd.*, 134.

⁵²⁰ *Ibíd.*, 101.

⁵²¹ *Ibíd.*, 144.

⁵²² *Ibíd.*, 101.

sino “*en relaciones antropológicas y existencialmente significativas, como <<proximidad, separación, sucesión, encierro o continuidad>>*”⁵²³.

- c) **Los modelos estructurales o mixtos:** De mayor complejidad explicativa, dado que su “*mayor interés está en su intención explícita de describir y explicar el hecho urbano como un proceso o experiencia total*”⁵²⁴. Poseen elementos de carácter interdisciplinario y transdisciplinario, además de poseer una capacidad efectiva de ser desarrollados mediante procesos computacionales.

Luego de este recorrido conceptual, podemos proceder a dedicar algunas palabras al enfoque particular del presente estudio. En primer lugar, podemos señalar que la Ciudad es un fenómeno histórico que antecede temporalmente al surgimiento del Capitalismo como modelo político-económico, pero adquiere sus condiciones particulares a través del proceso propiciado por el surgimiento de la sociedad industrial que a su vez posibilitó el surgimiento de la era urbana, que presenta características específicas relevantes a pesar de no desembozarse de las contradicciones presentes en la era industrial, así como la era industrial no lo realizó respecto de la sociedad agrícola, de modo que “*la ciudad, su estallido, la sociedad urbana, y <<lo urbano>> en emergencia, superponen sus contradicciones a las de la era industrial y la era agrícola*”⁵²⁵.

En segundo lugar cabe señalar que la Ciudad es un hecho no natural propiciado por la historicidad de la humanidad que ha decidido más o menos conscientemente co-habitar conjuntos urbanos junto a otros miembros de su especie, lo que redundó en que “*(...) la ciudad es un hecho artificial que obedece a actos de acondicionamiento del medio físico y a patrones transmitidos por una técnica y cultura de la construcción*”⁵²⁶. Más radical resulta la afirmación de Robert Park, al decir que la Ciudad es “*el intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos (...), al crear la ciudad el hombre se ha recreado a sí mismo*”⁵²⁷. Ahora bien, este

⁵²³ *Ibíd.*, 147.

⁵²⁴ *Ibíd.*, 101.

⁵²⁵ Henri Lefebvre, *De lo Rural a Lo Urbano* (Buenos Aires: Praxis, 2015), 16.

⁵²⁶ Munizaga, *Diseño Urbano. Teoría y Método*, 95.

⁵²⁷ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 20.

proceso creador se materializa en sujetos concretos, de donde resulta que “(...) *la propia urbanización es el resultado de una producción en la que participan millones de trabajadores generando valor y plusvalor*”⁵²⁸, es decir, la Ciudad es un hecho artificial producido fundamentalmente por los sectores populares, cuyo valor es apropiado desigualmente por el Capital Inmobiliario y Financiero.

En tercer lugar, y fruto del hecho ya mencionado de que la Ciudad es creación de sociedades históricamente particulares, que contienen contradicciones constituyentes en su seno, “*la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus superestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha*”⁵²⁹. Ahora bien, esta proyección es de carácter dinámico, puesto que en el mismo hecho de la urbanización se presentan procesos de acumulación de Capital y de explotación y segregación, que determinan el surgimiento de nuevos sectores sociales dominantes y subalternos.

En cuarto lugar y finalmente, la Ciudad es un espacio de despliegue fundamental del fenómeno político, es decir, “*lo urbano funciona pues, obviamente, como un ámbito relevante de acción y rebelión política*”⁵³⁰. Lo anterior se palpa de manera evidente en la capacidad organizativa de los sectores políticos en el ámbito de la Ciudad, además de las posibilidades de protesta popular que se abren en el mismo terreno urbano, en ese sentido, es un botón de muestra la relevancia que adquiere la paralización de la economía urbana en jornadas de protesta social, en tanto desnuda el carácter de la ciudad como parte de “(...) *los <<faux frais>> [gastos falsos] de la reproducción de las relaciones de clase entre capital y trabajo*”⁵³¹.

Es por lo anterior que la Ciudad es un ámbito central de la disputa política por su carácter de recreación de la sociedad histórica que la construye, en tanto podemos pretender tener el

⁵²⁸ *Ibíd.*, 190.

⁵²⁹ Lefebvre, *De lo Rural a Lo Urbano*, 142.

⁵³⁰ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 174.

⁵³¹ *Ibíd.*, 193.

Derecho de “(...) *cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos*”⁵³², puesto que formar parte de una Comunidad Política Democrática presupone el Derecho de sus ciudadanos de gozar de manera equitativa de los bienes comunes y de la riqueza urbana producida socialmente.

- **Surgimiento y recepción del Concepto de Derecho a la Ciudad**

Ese Derecho a reinventar la Ciudad al que hacemos referencia, es un ruido que posee larga data. Podemos rastrearlo en el contexto de los barrios Parisinos en decadencia durante la década de 1960, cuando Henri Lefebvre redactó uno de los ensayos más significativos del urbanismo crítico en 1967: *Le Droit á la ville*, en español, el Derecho a la Ciudad.

A pesar de que lo estudiaremos a continuación, podemos adelantar que Lefebvre realiza un trabajo bastante consistente desde una perspectiva sociológica, criticando en el ámbito de la sociedad urbana, el enfoque funcionalista de la Carta de Atenas y del CIAM, “*que justificaban los criterios de planeamiento de las urbanizaciones francesas, similares a casi todos los conjuntos habitacionales obreros que se realizaron entre 1950 y 1970 en Europa Occidental y Oriental*”⁵³³. El funcionalismo habría sido una forma de legitimación del proceso urbanizador del Capitalismo avanzado, lo que habría repercutido de manera sustantiva en la transformación de las ciudades históricas entendidas como “centros de vida social”, es decir, valor de uso, en Ciudades orientadas a la acumulación económica por medio del “valor de cambio”. Es ese componente urbanizador del Capitalismo, el que produce un proceso de “implosión” por parte de las Ciudades en desarrollo, lo que se traduce en la “*existencia de un tejido tupido y gigantesco, con densidades intolerables junto a núcleos antiguos que se deterioran y estallan*”⁵³⁴. Ese tejido urbano es nombrado también como “Ecosistema” que permite designar “*(...) una <<manera de vivir>> más o menos intensa o desagradada: la sociedad urbana*”⁵³⁵. Justamente esa forma de construir Ciudad es contra la que se revela Lefebvre, y respecto de la cual contrapone como propuesta el Derecho a la Ciudad, puesto que el nivel de degradación de la vida cotidiana de los habitantes de las urbes había llegado a niveles críticos, dado que “*en*

⁵³² *Ibid.*, 20.

⁵³³ Munizaga, *Diseño Urbano. Teoría y Método*, 112.

⁵³⁴ *Ibid.*, 113.

⁵³⁵ Henri Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad* (Barcelona: Ediciones Península, 1978), 26.

los nuevos conjuntos urbanos, la ausencia de una vida social espontánea y orgánica presiona a la privatización absoluta de la existencia. La gente se repliega sobre la vida familiar, es decir, sobre la vida <<privada>>”⁵³⁶.

A pesar de la gran relevancia de la aportación de Lefebvre al imaginario político de las disputas urbanas, el resurgimiento de la demanda por el Derecho a la Ciudad no se corresponde con su legado intelectual, ni con una repercusión académica tardía, pero sí se puede rastrear “(...) *en las luchas que siguen desarrollándose sobre quiénes deben configurar las cualidades de la vida urbana cotidiana*”⁵³⁷.

Así las cosas, podemos identificar como un hecho relevante de resurgimiento y de recepción del concepto en cuestión, la constitución en 2007 de la Alianza Nacional por el Derecho a la Ciudad, en base al Foro Social Estadounidense de Atlanta, quienes concluyeron que “(...) *la lucha por la ciudad como un todo enmarcaba sus propias batallas particulares, y pensaron que juntos podrían tener más eficacia*”⁵³⁸, o por otro lado, la constitución en Chile del Frente de Resistencias Urbanas en 2018, en torno al Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad.

Por otro lado, podemos identificar respecto de la constitución del contenido normativo del Derecho a la Ciudad, documentos no necesariamente vinculantes que lo han delineado en el concierto internacional y comparado:

- 1) **Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes de 2004:** la DUDHE de 2004 es un documento de intenciones políticas que surge desde la sociedad civil global, y que busca ser recepcionado por aparatos Estatales y por diversas instituciones que permitan asegurar mayores Derechos Humanos en el contexto del siglo XXI. Dispone en lo que nos interesa en su título IV titulado “Derecho a la Democracia Participativa”, en su artículo 7 que consagra la “Democracia Participativa”, en su numeral 1º: “*El derecho a la ciudad, que asegura que todo ser humano y toda*

⁵³⁶ Lefebvre, *De lo Rural a Lo Urbano*, 181.

⁵³⁷ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 9.

⁵³⁸ *Ibíd.*

comunidad encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica”⁵³⁹.

2) Carta Mundial del Derecho a la Ciudad de 2004: La Carta Mundial a la que hacemos referencia, nace de la coordinación del Foro Social Mundial que surge en 2001, con diversas organizaciones sociales, académicos, personalidades, etc. que se encontraron en la construcción de formas de habitar de manera sustentable y democrática. Así las cosas, la Carta establece en su Parte I sobre “Disposiciones Generales”, componente del Art. 1º “Derecho a la Ciudad”, en sus numerales 1º y 2º, primera parte: *“1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.*

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos”⁵⁴⁰.

3) Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal de 2005: Adoptada por el Concejo Municipal de la Ciudad de Montreal con fecha 20 de junio del 2005, entrando

⁵³⁹ Institut de Drets Humans de Catalunya, *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes* (Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2009). Consultada el 24 de febrero de 2018 en <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416309302-DUDHE.pdf>

⁵⁴⁰ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en *Revista paz y conflictos*, N° 5 (2012). Consultado el 24 de febrero de 2018 en http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

en vigor el 1 de enero de 2006. Esta carta fue redactada por un Grupo de Trabajo que fuera organizado luego de la Cumbre de Montreal. Esta Carta si bien no consagra directamente el Derecho a la Ciudad, se inspira en aquel, tal como queda demostrado en sus Principios y Valores, en particular en el art. 1 que dispone: “*La ciudad constituye un territorio y un lugar de convivencia donde se debe promover la dignidad e integridad humanas, así como la tolerancia, la paz, la inclusión y la igualdad entre todas las ciudadanas y todos los ciudadanos*”⁵⁴¹.

- 4) Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad de 2010:** Fruto del trabajo del Comité Promotor de la Carta por el Derecho a la Ciudad, en el cual confluyeron organizaciones sociales, el Gobierno del Distrito Federal (que firmó la carta), la Comisión de DDHH del Distrito Federal y la Coalición Internacional para el Hábitat de América Latina. Dispone en su Capítulo Primero sobre “Disposiciones Generales”, en su artículo 1 sobre “Definición y Caracterización del Derecho a la Ciudad”, en 1.1. “Definición del Derecho a la Ciudad”: “*El Derecho a la Ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos*”⁵⁴².

Además, algunas normativas del Derecho Comparado inspiradas en la noción de Derecho a la Ciudad son sumariamente, las siguientes:

⁵⁴¹ *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* (2008). Consultada el 24 de febrero de 2018 en http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTRE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/CARTA-DE-DERECHO-Y-RESPONSABILIDADES.PDF

⁵⁴² *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <https://www.equipopueblo.org/mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>

- 1) **Constitución de Brasil de 1988:** La Constitución a la que hacemos referencia es pionera también en inspirarse en el Derecho a la Ciudad, en la redacción del Capítulo II “De la Política Urbanística”, que involucra el artículo 182 y 183, y que dispone en lo que a nosotros concierne en el inciso 1° del Art. 182: “*La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el **pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad** y garantizar el bienestar de sus habitantes*”⁵⁴³. (Énfasis del autor).

- 2) **Constitución Política de Colombia de 1991:** Dispone en su artículo 82, ubicado en el Capítulo 3 denominado “De los Derechos Colectivos y del Ambiente”, tal como sigue: “*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”⁵⁴⁴.

- 3) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1998:** Tal como estudiamos en el Capítulo III *supra*, la Constitución Venezolana de 1998 vigente actualmente, dispone en su artículo 82 al hábitat como componente del Derecho a la Vivienda: “*Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que **incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.** La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos*” (Énfasis del autor).

- 4) **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de 2000:** Adoptada en el año 2000 ha sido suscrita por más de 400 ciudades europeas, y dispone en su art. 1, que

⁵⁴³ Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId552625>

⁵⁴⁴ Constitución Política de Colombia de 1991. Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

la ciudad: “*es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad*”⁵⁴⁵.

Finalmente, respecto de la recepción normativa explícita, podemos identificar a nivel Comparado, en orden temporal:

- 1) Ley de Orientación para la Ciudad, Francia, 1991:** El primer reconocimiento normativo explícito que pudimos encontrar fue la *Loi d'orientation pour la ville* de Francia de 13 de Julio de 1991, que dispone en su artículo 1, que se encuentra en el Título I de “Disposiciones Generales”: “*Para implementar el Derecho a la Ciudad, las municipalidades, otras autoridades locales y sus agrupamientos, el Estado y sus instituciones públicas proveerán condiciones de vida y de vivienda para todos los habitantes de las ciudades, promoviendo la cohesión social y la naturaleza, para evitar o remover el fenómeno de la segregación. Esta política deberá hacer posible insertar cada distrito en la Ciudad y asegurar en cada aglomeración la coexistencia de las diversas categorías sociales.*

Para estos propósitos, el Estado y las demás autoridades públicas deben, de acuerdo con sus competencias, tomar todas las medidas tendientes para diversificar en cada aglomeración, comuna o distrito, los tipos de vivienda, equipamientos y servicios necesarios:

- *El mantenimiento y desarrollo del comercio y de otras actividades económicas locales;*
- *La vida colectiva en la escuela, la sociedad, la sanidad, el deporte, la cultura y los campos recreacionales;*
- *Para el Transporte;*
- *La seguridad de los bienes y de las personas*”⁵⁴⁶ (Traducción Propia).

⁵⁴⁵ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 103.

2) **Estatuto de la Ciudad Brasil 2000:** El presente estatuto se materializa en la Ley N° 10.257 del 10 de Julio de 2001, que tiene como función desarrollar en la legislación Brasileira el Capítulo de Política Urbana de la Constitución de 1988 (Art. 182 y 183 mencionados *supra*). Respecto a la recepción del Derecho a la Vivienda, la presente ley señala en su art. 2: “*La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:*

I. *garantizar el **derecho a contar con ciudades sustentables**, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras;*

II. *gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano*”⁵⁴⁷. (Énfasis del autor).

3) **Constitución de la República del Ecuador 2008:** Tal como referimos en el Capítulo III *supra*, la Constitución de Ecuador de 2008, vigente actualmente, reconoce en su artículo 31 el Derecho a la Ciudad tal como sigue: “*Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía*”.

⁵⁴⁶ Ley de Orientación para la Ciudad, Francia (1991). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006077792&dateTexte=20180223>

⁵⁴⁷ Celso Santos Carvahlo y Anaclaudia Rossbach, coord., *El estatuto de la ciudad. Un comentario* (Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades, 2010), 92.

4) Constitución de la Ciudad de México de 2017: Aprobada el 31 de enero de 2017 por la Asamblea Constituyente de Ciudad de México, entrará en vigencia el 17 de septiembre de 2018. Dispone en su artículo 12 sobre el “Derecho a la Ciudad”:

“1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”⁵⁴⁸.

Finalmente, podemos decir que si bien el desarrollo teórico del Derecho a la Ciudad corresponde a Henri Lefebvre y a la tradición crítica que inicia con él, la creciente repercusión mundial por la gestión democrática de la Ciudad viene dada (tal como queda expresado en la historia del establecimiento de gran parte de los instrumentos normativos mencionados) por la coordinación, organización, lucha y propuesta de diversos movimientos sociales urbanos, dentro de los que podemos destacar el Foro Social Mundial surgido en 2001, La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad surgida en Sao Paulo el 2014, la Alianza Nacional por el Derecho a la Ciudad surgida en Atlanta en 2007, la Secretaría Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Popular surgida en 1990, y en Chile, la Federación Nacional de Pobladores, el Movimiento de Pobladoras y Pobladores en Lucha, el Movimiento Tierra y Vivienda, El Movimiento de Pobladores Ukamau, y el Frente de Resistencias Urbanas surgido en 2018. Lo anterior nos permite comprender de manera adecuada el origen de la demanda por la gestión democrática de la Ciudad, siendo el Derecho un elemento de reconocimiento tardío de la exigencia, dado que *“(…) la idea del derecho a la ciudad no surge primordialmente de*

⁵⁴⁸ Constitución Política de la Ciudad de México (Aprobada por la Asamblea Constituyente, con fecha 31 de enero de 2017). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>

diversas fascinaciones y modas intelectuales (...) sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados”⁵⁴⁹.

- **El Derecho a la Ciudad y la gestión de Bienes Comunes**

El surgimiento del modo de producción Capitalista ha tenido profundas repercusiones en el tejido urbano. Lo anterior, puesto que como señala Lefebvre, la ciudad posee una historia. Esa historia refiere a su categoría de obra, como realización de la sociedad en su conjunto, lo que determina que los cambios en el plano de la sociedad se expresan en modificaciones de la Ciudad (el *orden lejano* al decir de Lefebvre), sin embargo, la Ciudad actúa también como receptáculo de relaciones directas y espontáneas entre individuos (el *orden próximo*) permitiendo la reproducción de las relaciones de propiedad y de producción, lo que redonda en su carácter dinámico y en una complejidad mayor a la de mero reflejo pasivo del marco societal en el espacio.

Una forma de referir aquella historia es distinguiendo entre la Ciudad Política, la Ciudad Comercial y la Ciudad Industrial que desemboca en un denominado *punto crítico*, propiciado por el doble proceso de industrialización y de urbanización que determina la expansión desmesurada de la Ciudad, en que “*la forma (morfología práctico-sensible o material, forma de la vida urbana) de la ciudad tradicional estalla*”⁵⁵⁰. La crisis a la que hacemos referencia, adquiere alcances de carácter mundial, y posee una condición necesaria como parte del desarrollo de la racionalidad burocrática y económica propia del Capitalismo, en circunstancias de que la producción de carácter industrial posibilita a la urbanización como proceso masivo en tanto asegura la realización del Capital en el ámbito del mercado inmobiliario, dado que la “*urbanización de la sociedad industrializada es imposible sin el estallido de lo que denominamos todavía <<ciudad>>*”⁵⁵¹.

La crisis de la ciudad se esconde bajo el rótulo de la crisis del alojamiento, es decir, se disimula como “problema de la vivienda”, en circunstancias de que se trata de la pérdida de la Ciudad Antigua como “*(...) obra, como fin, como lugar de goce libre, como campo del valor*”

⁵⁴⁹ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 10.

⁵⁵⁰ Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad*, 92.

⁵⁵¹ *Ibíd.*, 96.

de uso”⁵⁵², en favor de la consolidación de la Ciudad como producto, como mercancía lucrativa, como valor de cambio. El fenómeno anterior ha supuesto al menos dos expresiones que nos parecen relevantes:

En primer lugar, el hecho de que la Ciudad como referíamos anteriormente deja de ser (como en la Ciudad Comercial) el mero escenario del comercio de los mercaderes, para intervenir directamente en el proceso económico como *medio de producción*, en virtud fundamentalmente, de su carácter de elemento facilitador y de constitución de múltiples *centros de decisión* en el contexto de la *sociedad burocrática de consumo* dirigido que permite la integración social en torno al consumo de bienes y servicios y a la adhesión a la cultura y valores de la clase dominante, en ese sentido, “*la ciudad moderna, al convertirse en centro de decisión, o, mejor aún, al agrupar los centros de decisión, intensifica, organizándola, la explotación de la sociedad entera*”⁵⁵³.

En segundo lugar, y como necesario anverso de la integración social en torno al consumo dirigido en la Ciudad, se produce el surgimiento de una nueva miseria, “*(...) que alcanza principalmente al proletariado sin perdonar otras capas y clases sociales: la miseria del hábitat, la del habitante sometido a una cotidianidad organizada*”⁵⁵⁴. ¿En qué consiste esta nueva miseria?, y ¿Qué tiene de nueva? En primer lugar, consiste en la pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, en el ámbito de su hábitat, fundamentalmente en su propia vivienda. En segundo lugar, consiste en la miseria del hábitat de los pobres, en un contexto de profunda segregación socio-espacial. Esto es justamente lo nuevo de la miseria, la segregación. Sin embargo, ésta debe ser analizada correctamente, es decir, considerando sus tres ámbitos constitutivos: “*(...) espontáneo (procedente de los ingresos y las ideologías); voluntario (es decir, estableciendo espacios separados); programado (bajo el plumaje de ordenación y plan)*”⁵⁵⁵. Lo anterior refiere a que la segregación se corresponde con una estrategia y tecnología de clase, más o menos consiente y dirigida. La segregación se expresa de manera particularmente relevante mediante el fenómeno de la *Gentrificación* identificado

⁵⁵² *Ibíd.*, 97.

⁵⁵³ *Ibíd.*, 76.

⁵⁵⁴ *Ibíd.*, 166.

⁵⁵⁵ *Ibíd.*, 114.

por Ruth Glass en 1964, según el cual “*algunos barrios populares, ubicados en el centro londinense, fueron objeto de un fenómeno de revalorización que, entre otras consecuencias, generaba la llegada de sectores acomodados de la sociedad y la huida hacia la periferia de los antiguos habitantes*”⁵⁵⁶. Este fenómeno denominado de “reconquista urbana” de las clases dominantes por Castells, refiere a la modificación sustantiva del uso del suelo mediante el aumento de la segregación residencial, fenómeno ampliamente estudiado por Harvey quien rastrea las raíces económicas de la cuestión de la segregación y la gentrificación en la *Hausmanización*, en tanto utilización del excedente de Capital como componente de la Urbanización, llegando a la conclusión de que “*la absorción del excedente mediante la transformación urbana tiene empero un aspecto aún más tenebroso: ha supuesto repetidas rachas de reestructuración urbana mediante una <<destrucción creativa>>*”⁵⁵⁷.

Lefebvre identifica que esta nueva miseria se constituye en el indicador más relevante del Sistema Democrático, lo que lo lleva a enfrentar aquella realidad por medio de un ejercicio de *transducción*⁵⁵⁸ en que construye el *objeto posible* de transformación de la realidad espectral de las Ciudades: La **Sociedad Urbana y el Derecho a la Ciudad** como mecanismo de creación de Ciudades Nuevas (en contraposición a la nostalgia respecto de las Ciudades Antiguas, y de la “huida” a la naturaleza o a los guetos del ocio posibilitados por la industria turística).

Entonces, ¿Qué es el Derecho a la Ciudad? (respecto de su contenido normativo más relevante, nos remitimos al apartado anterior). Podemos definirlo de manera sencilla como “*derecho a la vida urbana, transformada, renovada*”⁵⁵⁹. Aquella vida urbana se refiere fundamentalmente a la apropiación del tiempo y el espacio por parte del ser humano, como base para la determinación práctico-sensible de la Ciudad.

⁵⁵⁶ Joaquín Perren y Sergio Raúl Cabezas, “Interpretando la Gentrificación: Antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica”, en *Revista TEL*, Irati, Vol. 7, N° 1 (junio, 2016): 153.

⁵⁵⁷ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 37.

⁵⁵⁸ “*La transducción, a partir de informaciones relativas a la realidad así como de una problemática planteada por esta realidad, elabora y construye un objeto teórico, un objeto posible*”. Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad*, 128.

⁵⁵⁹ *Ibíd.*, 138.

El Derecho a la Ciudad se refiere en primer lugar entonces, a afirmar tener el Derecho a construir una Ciudad Nueva considerada como obra de la sociedad humana, en que prime el valor de uso, como escenario de *lo urbano* concebido como “*lugar de deseo, desequilibrio permanente, sede de la disolución de normalidades y presiones, momento de lo lúdico y lo imprevisible*”⁵⁶⁰.

Segundo, el Derecho a la Ciudad es un Derecho emergente, *en formación*. Es evidente por tanto que hoy no forma parte del DIDH, ni del Derecho Comparado de manera consistente, sin embargo, en el seno de la sociedad actual surgen elementos que permiten mejorar las condiciones de vida de los “habitantes”, que se van haciendo costumbre a través de la disputa política mucho antes de ser reconocidos en la cultura jurídica. Así, el Derecho a la Ciudad, que luego de décadas de ser reivindicado por organizaciones sociales, comienza a ser recepcionado en el ámbito jurídico, tal como ejemplifica el documento de la Nueva Agenda Urbana de la ONU, aprobada en octubre de 2016 en Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, en que se reconoce el Derecho a la Ciudad en su “Ideal Común” número 11, tal como sigue: “*Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal (Ciudad para todos), conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas*”⁵⁶¹.

En tercer lugar, cabe señalar que las pretensiones que lo componen redundan en que “*el derecho a la ciudad no es un derecho únicamente individual, sino un derecho colectivo concentrado*”⁵⁶². Es decir, a pesar de que su goce pueda ser individual, su ejercicio requiere el concierto de todos aquellos que participan en la producción y reproducción de la vida cotidiana en la Ciudad.

En cuarto lugar, podemos identificar que el ejercicio del Derecho a la Ciudad radica de manera preferente en quienes sufren la miseria urbana directamente, es decir, las y los trabajadores y los sectores populares o subalternos, que contribuyen día a día a la construcción de la Ciudad y a las formas urbanas cotidianas de existencia. La tarea de la realización de una

⁵⁶⁰ *Ibid.*, 100.

⁵⁶¹ Organización de Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana* (Hábitat III, 2017). Consultado el 25 de febrero de 2018 en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

⁵⁶² Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 201.

Ciudad Nueva deberá recaer en los hombros de una fuerza social que la lleve a cabo, Lefebvre considera al respecto que *“sólo el proletariado puede volcar su actividad social y política en la realización de la sociedad urbana”*⁵⁶³. Ahora bien, que el Derecho a la Ciudad sea una herramienta preferente de lucha de los sectores populares, no se traduce en que transformen la sociedad sólo en favor de sus intereses, dado que *“esta acción virtual de la clase obrera representa también los intereses generales de la civilización y los intereses particulares de todas las capas sociales de <<habitantes>> (...)”*⁵⁶⁴.

En quinto lugar, consideramos que el Derecho a la Ciudad refiere a la *Justicia Urbana*, es decir a la posibilidad de disfrutar y gestionar de manera equitativa de los bienes comunes producidos socialmente, así como a planificar y gestionar de manera armónica el desarrollo de la ciudad, es decir, refiere *“(...) no solo a disponer de lo que producen, sino también a decidir qué tipo de urbanismo se debe producir, dónde y cómo”*⁵⁶⁵. Se desprende por tanto, lo consistente de la pretensión de una “Ciudad para todos”, en el sentido de plantear la posibilidad de rehacer a la Ciudad y a nosotros mismos, transformándonos en un plano de libertad, lo que se deberá traducir en instrumentos de participación efectiva y vinculante en la creación de Ciudad, lo que se expresa en el decir de Harvey, en que *“reclamar el derecho a la ciudad en el sentido en que yo lo entiendo supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical”*⁵⁶⁶.

Finalmente el Derecho a la Ciudad como ejercicio utópico, refiere a una configuración particular del tiempo y del espacio y de apropiación de nuestras condiciones de existencia, que no ha existido, y que no existe, pero que no sólo es posible, sino que resulta necesaria ante las actuales condiciones de miseria urbana, en ese sentido, *“el derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que*

⁵⁶³ Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad*, 168.

⁵⁶⁴ Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad*, 167.

⁵⁶⁵ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 201.

⁵⁶⁶ *Ibíd.*, 21.

erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental”⁵⁶⁷.

Resulta evidente el carácter de objetivo complejo del Derecho a la Ciudad, en tanto incorpora elementos de profunda transformación política, económica y cultural de la sociedad. Ahora bien, reclamar “lo que podría existir” del Derecho en cuestión, no redanda en su incapacidad de posibilitar modificaciones actuales sustantivas que vienen dadas, tanto por su reconocimiento institucional en el ámbito del Derecho, como por su utilización como herramienta de disputa política de los movimientos sociales urbanos.

Ahora bien, habiendo delineado los contornos fundamentales del Derecho a la Ciudad, dedicaremos breves palabras sobre un concepto relevante para desarrollar el contenido del mismo: Los Bienes Comunes.

La Ciudad como espacio de sociabilidad, contradicción, convivencia, juego y trabajo puede ser identificada en principio como un Bien Común producido socialmente, puesto que *“en sus actividades y sus luchas cotidianas, los individuos y los grupos sociales crean el mundo social urbano, un marco común que todos pueden habitar”*⁵⁶⁸. Aquello nos obliga a responder a la pregunta de ¿Qué queremos decir con Bien Común?

Resulta evidente que el concepto surge en contraposición a la idea dicotómica clásica respecto del ejercicio de la propiedad, que distingue entre Bienes Privados y Bienes Públicos, como bienes apropiados y administrados por sujetos privados (generalmente) en forma individual, los primeros, y como bienes apropiados y administrados por el Estado (Fisco), los segundos.

Letelier, Micheletti y Vanhulst nos ofrecen una definición del objeto de estudio adecuada para nuestros fines, que lo identifica tal como sigue: *“Los bienes comunes (...) pueden ser definidos como los recursos que son movilizados por una acción colectiva con una finalidad*

⁵⁶⁷ *Ibíd.*, 202.

⁵⁶⁸ *Ibíd.*, 117.

de interés compartido”⁵⁶⁹. Esta definición exige antes de continuar, la resolución de dos cuestiones fundamentales: i) ¿Los Bienes Comunes surgen naturalmente o son producidos socialmente?; ii) ¿Requieren ser producidos actualmente o pueden ser potencialmente producidos?

Sobre lo primero podemos acotar que, al decir de Laval y Dardot, lo común refiere a “*la posibilidad de sustraer un bien a la propiedad privada y a la propiedad pública, para practicar una gestión que beneficia a todos los miembros de la comunidad*”⁵⁷⁰. Aquello convoca elementos identificables, por un lado de “Gobernanza”, y por otro lado de “Co-actividad”. Se infiere que los Bienes Comunes requerirían para su configuración una Co-actividad, como eje configurador de la categoría, por sobre una co-propiedad o co-posesión, lo que nos lleva a las dinámicas interactivas que hacen surgir a los bienes comunes como nuevas formas de relaciones sociales, “*por lo mismo, lo común no se puede definir de manera “transhistórica” (no hay bienes comunes per se)*”⁵⁷¹.

Sobre la segunda incógnita, podemos afirmar que como hemos mencionado, no existen los Bienes Comunes *per se*, puesto que dependen de procesos de apropiación y de gestión colectiva de carácter no-perpetuos/inestables, en ese sentido, los Bienes Comunes pueden existir actualmente (equipamiento urbano para el juego, la biodiversidad del amazonas, etc.) requiriendo una constante actualización en su proceso de apropiación, así como también pueden ser potencialmente producidos (Por ejemplo el barrio y la Ciudad), requiriendo así la acción concertada de una fuerza social que “*(...) pase de la participación en la gestión pública a la gestión común del barrio*”⁵⁷², del alcantarillado, del conocimiento científico, de la Ciudad, etc.

Ambas interrogantes nos refieren a preguntarnos ¿Qué es lo Común de los Bienes Comunes? Decíamos que los Bienes Comunes requieren para su surgimiento una co-actividad concertada y más o menos consciente de un determinado grupo social mediante la cual se

⁵⁶⁹ Raúl González, Ed., *Ensayos sobre Economía Cooperativa, Solidaria y Autogestionaria. Hacia una economía plural* (Santiago de Chile: Editorial Forja, 2017), 286.

⁵⁷⁰ *Ibíd.*, 288.

⁵⁷¹ *Ibíd.*, 289.

⁵⁷² *Ibíd.*, 294.

apropian de su entorno en su dimensión física y cultural, con un objetivo de satisfacción común de necesidades. Se desprende de lo ya dicho, que los Comunes requieren de un proceso social para emerger, que ha sido denominado “**Comunalización**” por David Harvey, en virtud del cual un grupo humano establece una relación social particular con determinado Bien, que pasa a tener una calidad de Común, mediante el uso que aquel grupo social le otorga. Este uso puede ser restringido y tener un carácter exclusivo (una Junta de Vecinos, un Huerto urbano o el uso preferente de un pozo de agua), o encontrarse abierto a usos o apropiaciones por parte de otros individuos o grupos sociales (una calle o un parque). La relación de Comunalización no es sólo una cosa que le “sucede” al Bien Común, sino que *es el Bien Común mismo*, puesto que éste no es conceptualmente un objeto material, sino que es “(...) *una relación social inestable y maleable entre cierto grupo social autodefinido y los aspectos de su entorno social y/o físico, existente o por ser creado, considerada sustancial para su vida y pervivencia*”⁵⁷³.

De todo lo antes mencionado se desprende la existencia de una fuerte diversidad interna de Bienes Comunes, lo que nos permite identificar ciertas tipologías, dentro de las que podemos estudiar sin pretensión de exhaustividad: i) Bienes Comunes Culturales: La cultura y cosmovisión Mapuche, Rapanui, Aymara, Diaguita, el Arte, etc.; ii) Recursos Naturales: Los bosques, el Agua, especies de flora y fauna, y la Biodiversidad; iii) Conocimientos Científicos e Intelectuales: El material genético, estudios científicos, publicaciones académicas, etc.; y aquellos con mayor cercanía a nuestro tema de estudio, iv) Bienes Comunes Urbanos: Las plazas, las calles, el alcantarillado, las aguas servidas, la electricidad, el Barrio, la propia Ciudad, su ambiente y atractivo.

Hemos realizado esta distinción puesto que nos parece relevante para introducir la cuestión sobre la Capitalización, la destrucción y la degradación de los Bienes Comunes Urbanos. Si consideramos al Barrio y a la Ciudad como Bienes Comunes, podemos identificar a la Urbanización como la forma de denominar técnicamente el proceso continuo de producción de la Ciudad. Aquella producción continua nos vincula a la problemática de la apropiación efectiva de los Bienes Comunes Urbanos, que en la actualidad son sistemáticamente Capitalizados, es decir, apropiados para ser mercantilizados por medio de la obtención de

⁵⁷³ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 116.

rentas de la tierra. La contradicción del proceso recién descrito refiere a que tal como identificó Marx, la apropiación por parte del Capital de los Bienes Comunes Urbanos tiende a degradar/destruir mediante la gentrificación, aquello que los volvió “interesantes” como Bienes Comunes Urbanos para el mercado, es decir, *“la urbanización no es sino la producción continua de un bien común urbano (...) y su perpetua apropiación y destrucción por intereses privados”*⁵⁷⁴.

En fin, hemos recurrido a éste concepto, para identificar a la Ciudad como el Bien Común Urbano por excelencia, en tanto relación social co-producida mediante el trabajo colectivo, en torno a la consumación de intereses compartidos por la comunidad que la habita, y para afirmar, que *“el derecho a utilizar ese bien común, (la Ciudad) debe reconocerse sin duda a todos los que han participado en su producción y esta es, evidentemente, la base para la reivindicación del derecho a la ciudad por parte de los colectivos que la han creado”*⁵⁷⁵.

Conclusión: Elementos para consagrar el Derecho a la Vivienda en la Constitución Chilena

¿Cuál ha sido el objeto de estudiar el Derecho a la Ciudad en el marco de una investigación sobre Derecho a la Vivienda? Lo que hemos intentado hacer, es relacionar el “Problema de la Vivienda”, con el dilema más complejo de la producción social del Hábitat, en el contexto de la urbanización capitalista, como elemento de degradación del Bien Común “Ciudad”, en virtud de la cual se posibilita la apropiación privada del valor producido colectivamente por parte del mercado inmobiliario que capitaliza la exclusión socio-espacial. El dispositivo teórico recién referido, nos permite presentar un concepto integral de Derecho a la Vivienda, que incorpore los elementos de la definición de vivienda que hemos construido en el Capítulo I *supra*, con particular énfasis en el elemento público de integración espacial y relación social, y el elemento cultural de co-actividad en la producción y gestión de la vivienda como componente fundamental del Bien Común “Barrio” y “Ciudad”.

⁵⁷⁴ *Ibíd.*, 125.

⁵⁷⁵ *Ibíd.*, 123.

La particular relación entre el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad se expresa en las negociaciones de la Nueva Política Urbana de la ONU, en las que, para lograr la incorporación del Derecho a la Ciudad, se le consideró más que como un Derecho autónomo (que por cierto lo es), una síntesis de diversos Derechos Humanos, que permitiría darle un nuevo sentido a antiguos Derechos como por ejemplo, el Derecho a la Vivienda. Así es reconocido, además, en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, al reconocer que éste último “(...) *amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización*”⁵⁷⁶. Se desprende por tanto a la Vivienda y a la Ciudad como elementos simbióticos que se presuponen el uno al otro, tal como señala Aldo Van Eyck: “*Un árbol es una hoja, una hoja es un árbol. Una ciudad es una casa. Una casa es una ciudad, y la ciudad una casa. Un árbol es un árbol pero también una hoja enorme. Una hoja es una hoja pero también un árbol en miniatura. Una ciudad no es una ciudad a menos que sea también una casa inmensa. Una casa es una casa solo si es también una pequeña ciudad*”. Es decir, el Derecho a la Ciudad nos permite reinterpretar el Derecho a la Vivienda, en un contexto histórico determinado, el de la Urbanización del Capital.

Como conclusión de la presente investigación, el Derecho a la Vivienda se podría definir como el **“Derecho de toda persona a poseer un hogar que le garantice intimidad y seguridad, así como a su familia, en un contexto de integración social y urbana, acceso adecuado a equipamiento público y privado, y de disfrute pleno y equitativo de la Ciudad y sus Bienes Comunes, que permita la interacción social, y un habitar pacífico, digno y lúdico, garantizado por la co-actividad y la co-gestión de quienes producen socialmente el espacio, sin discriminación”**.

⁵⁷⁶ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 185

- **Derecho a la Vivienda, como Derecho a la Ciudad o como recurso al mercado**

Habiendo definido el Derecho a la Vivienda, podemos evaluar la forma adecuada de su provisión, es decir, si su otorgamiento preferente se puede realizar recurriendo al mercado inmobiliario privado, o si el Derecho a la Ciudad como elemento heurístico requiere un particular arreglo institucional que se encuentre reñido con el recuso al mercado privado.

Podemos identificar a las políticas Neoliberales como un intento, en el plano del desarrollo urbano, por considerar al suelo (sustento necesario de la vivienda) como una mercancía entre otras, lo que ha redundado en la idea de que se debiesen aplicar los paradigmas tradicionales de la Economía Neoliberal en las cuestiones urbanas, lo que se tradujo al decir de Harvey tanto en profundas crisis económicas con raíces urbanas (Crisis Subprime 2008), como en ingentes procesos de segregación socio-espacial de amplias franjas populares, lo anterior puesto que “(...) *el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas*”⁵⁷⁷. Se denomina Capital Ficticio, puesto que es una forma que en general no produce valor, sino que encubre la generación de valor en el ámbito propio de la producción.

Que el suelo y por tanto la Vivienda sean formas fetichizadas de Capital redundante en que su desarrollo, basado en la ecuación entre oferta y demanda, venga directamente determinado por los flujos crediticios que permiten la especulación, y que posibilitan la actuación concertada en el mercado inmobiliario de promotores, empresas constructoras y actores del mercado financiero (Bancos), tal como sucede en la particular configuración de acceso a la vivienda social en Chile, por medio de subsidios habitacionales. El desarrollo de la demanda por acceso a la vivienda propiciada fundamentalmente por mecanismos financieros y por la aceptación de patrones culturales impuestos, no es capaz de ser absorbida por la oferta del mercado habitacional, debido a lo extenso de los tiempos que requiere su expansión, aquello determinó un incremento sostenido de los valores de las viviendas y de los cánones de arrendamiento, lo que significó un negocio tremendamente rentable para la alianza mercantil antes referida, tanto en el mundo, como en Chile de manera particular. Lo anterior presupone además un proceso

⁵⁷⁷ Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 53.

de urbanización ininterrumpida que determinó en nuestro país la incesante ampliación de los límites urbanos, para la construcción de conjuntos de viviendas sociales (o no) en las periferias de las ciudades como única forma de invertir el Capital excedente producido de la manera recién descrita.

El fenómeno antes revisado fue posibilitado en nuestro país por el acceso a la vivienda bajo políticas Neoliberales, implantadas en 1979 mediante la Política Nacional de Desarrollo Urbano que liberalizaba el mercado del suelo, y reducía la gestión Estatal directa, en el sentido de “(...) *aplicar un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal, apoyado en normas técnicas de tipo genérico*”⁵⁷⁸, permitiendo así el despliegue del mercado inmobiliario, que coordinaba la labor Estatal, al sector de la construcción y a los agentes financieros. Esa forma de gestión respecto del acceso a la vivienda social se ha mantenido de manera general hasta nuestros días, lo que se expresa en la Nueva Política Habitacional del primer Gobierno de la Presidenta Bachellet, que tal como señala Brain, Cubillos y Sabatini, “*mantiene un sistema de acceso a la vivienda para las familias más pobres a través del mercado y no por fuera. En ese sentido, la vivienda social continúa compitiendo de igual a igual con los diversos proyectos inmobiliarios que se proyectan en los distintos rincones de la ciudad*”⁵⁷⁹.

¿Por qué resulta problemático que el acceso a la vivienda (social) se realice por medio del mercado inmobiliario? En términos históricos podemos señalar que aquella forma de gestión ha alcanzado resultados relevantes en Chile para paliar el déficit habitacional cuantitativo, pero ha sido un profundo fracaso en tres elementos fundamentales del déficit cualitativo: i) Por un lado en los bajos estándares de calidad de las construcciones (lo que se expresa en situaciones como la vivida en las casas COPEVA); ii) En la gestión de recursos para la construcción de viviendas, dado que gran parte de los aumentos en los subsidios habitacionales se destinan sólo al gasto en la adquisición del suelo (producto de la especulación), y en las actividades desarrolladas por la EGIS-Inmobiliarias, y no en la construcción propiamente tal, o en la urbanización, o en la conectividad vial; iii) En tercer

⁵⁷⁸ Patricio Gross, “Santiago de Chile (1925-1990): Planificación Urbana y Modelos Políticos”, en *Revista Eure*, Vol. XVII, N° 52/53 (1991): 48.

⁵⁷⁹ Brain, Cubillos y Sabatini, “La integración social urbana en la nueva política habitacional”, 8.

lugar, por la segregación y desintegración social basadas en procesos de Gentrificación, que han surgido como consecuencia directa del modelo de acceso a la vivienda social a través del mercado privado. Evaluemos en profundidad este tercer elemento de crítica.

Dijimos *supra*, siguiendo a Castells y a Glass, que la Gentrificación se caracteriza por la “reconquista urbana” de barrios de extracción popular, por grupos sociales acomodados, que modifican la forma de ocupación, lo que redundaría en la expulsión a la periferia de las ciudades de los pobres urbanos. Ahora bien, la Gentrificación es una categoría concreta que permite describir un fenómeno mundial, que va “(...) *asumiendo distintas modalidades que son resultado de las particularidades geográficas e históricas de los escenarios donde el fenómeno en cuestión se despliega*”⁵⁸⁰. Es por lo anterior, que daremos algunas notas de las características particulares del proceso de Gentrificación en Chile.

Adscribimos a la corriente que evalúa a la Gentrificación como una cuestión de la “Oferta”, propiciada por la coordinación de elementos Estatales, del ámbito de la construcción y de las instituciones financieras. Esta perspectiva estudia como causa de la Gentrificación, el *Rent Gap*, es decir, la “*brecha existente entre la cotización actual y potencial de un determinado bien urbano, ya sea un terreno o una vivienda*”⁵⁸¹. Aquella categoría nos permite entender el proceso de “reconquista” de sectores centrales de la Ciudad por la burguesía y la pequeña burguesía, mediante operaciones inmobiliarias de gran escala, que tienen como consecuencia una reconfiguración urbana que tiende a la homogeneidad cultural. Podemos ubicar el antecedente central de las actuales formas de Gentrificación en Chile, en el proceso de Neo-liberalización del mercado de la vivienda antes descrito, lo que refiere a que “(...) *la interacción entre políticas públicas e inversiones privadas ha reestructurado las ciudades en función de un claro proyecto de clase*”⁵⁸². Lo anterior se expresa en diversas iniciativas de la autoridad pública, tanto en los programas de Repoblamiento de Santiago Centro de 1990, como en la configuración de los Subsidios Habitacionales como mecanismo para acceder a la Vivienda Social desde finales de la década de 1970 hasta el presente, dado que ambos tuvieron como consecuencia fenómenos extremos de desplazamiento de los sectores populares a la

⁵⁸⁰ Perren y Cabezas, “Interpretando la Gentrificación: Antecedentes, problemas y deriva conceptual”, 158.

⁵⁸¹ *Ibíd.*, 160.

⁵⁸² *Ibíd.*, 164.

periferia (con particular énfasis en desalojos de asentamientos irregulares durante la Dictadura Militar y de pobres urbanos que habitaban terrenos de alto valor comercial), que impidieron e impiden actualmente el disfrute equitativo de la Ciudad, dado que la Gentrificación es una consecuencia necesaria del mercado inmobiliario privado, lo que se acompañó además con procesos de Gentrificación Simbólica, con particular énfasis en Ciudades de atractivo turístico o histórico (Casco Histórico de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, etc.), definiéndose así “*fronteras de aquello que es socialmente aceptable y de aquello que puede declararse como ilegal, estigmatizando toda forma distinta de apropiación del espacio*”⁵⁸³, lo que se expresa en nuestro país, en la persecución de los vendedores ambulantes en el casco histórico de Santiago, por parte del alcalde Alessandri, mediante el “Plan Comercio Justo” lanzado en marzo de 2017⁵⁸⁴, que busca imponer multas a comerciantes ambulantes y a los consumidores.

Entonces, si hemos concebido al Derecho a la Vivienda como un Derecho Social que forma parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que ha sido sistemáticamente reconocido por diversos ordenamientos jurídicos comparados, y que posee un contenido particular ya referido en Capítulos anteriores, podemos señalar que éste no puede ser entregado de manera preferente mediante el mercado privado, puesto que éste produce necesariamente segregación y apropiación desigual de los Bienes Comunes Urbanos, y que por lo ya señalado, requiere interpretarse en base al Derecho a la Ciudad, haciendo necesario un determinado arreglo institucional que asegure el protagonismo de las comunidades que producen socialmente el fenómeno urbano, y que garantice la adecuada protección del Derecho a la Vivienda, mediante mecanismos que conjuguen de manera preferente la iniciativa pública con la iniciativa de “lo común”.

- **Modelo de Reconocimiento Institucional**

¿Cuál es entonces aquel arreglo institucional que permitiría materializar el Derecho a la Vivienda en Chile?

⁵⁸³ *Ibíd.*, 168.

⁵⁸⁴ Más información sobre el “Plan Comercio Justo”, en <http://www.munistgo.cl/alcalde-alessandri-lanza-plan-comercio-justo-en-beneficio-de-comerciantes-establecidos/>

Como recomienda Leilani Farha en el Informe sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, misión Chile del 17 de enero de 2018, para comenzar, debe surgir una nueva Constitución Política como materialización del actual proceso Constituyente en marcha, que asegure de mejor manera un proceso democrático de participación popular, que adecúe la Carta Magna a las obligaciones del Estado Chileno en materia de Derechos Humanos, reconociendo de manera equitativa los Derechos Civiles, Políticos y Económicos, Sociales y Culturales. Como parte del proceso antes descrito se debe “(...) *velar por que se incluya una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada, junto con toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales, que deben ser, todos ellos, exigibles ante los tribunales*”⁵⁸⁵. Lo anterior puesto que a pesar de que el Derecho a la Vivienda se entiende incorporado en el Ordenamiento Jurídico nacional por vía del art. 5 inc. 2º de la CPR, “*cuando un derecho no se encuentra reconocido en la Constitución chilena, no impregna normas de rango legal o reglamentario ni inspira el desarrollo de tales instrumentos estatales*”⁵⁸⁶. Lo anterior resulta relevante puesto que la protección del Derecho a la Vivienda en relación con el Derecho a la Ciudad presupone su incorporación en la Constitución resignificando así la *función social de la propiedad*, a efectos de asegurar la protección de, al menos, su contenido esencial, mediante el establecimiento de una adecuada regulación multi escalár que combine obligaciones de medio y de resultado.

El Derecho a la Vivienda, es un Derecho Social que permite asegurar determinadas condiciones materiales que garantizan cierto nivel de bienestar y reconocimiento de los ciudadanos, posibilitando así la existencia de una Comunidad Política. En ese sentido, los Derechos Sociales (como el Derecho a la Vivienda) “(...) *circunscriben el actuar estatal, pero también (...) buscan orientar positivamente el desarrollo de la legislación, la interpretación judicial y el diseño e implementación de las políticas sociales*”⁵⁸⁷. Respecto de aquel desarrollo, proponemos:

⁵⁸⁵ Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*, Leilani Farha (17 de enero de 2018). Consultado el 02 de marzo de 2018 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/009/46/PDF/G1800946.pdf?OpenElement>

⁵⁸⁶ Navarro, “El Derecho a la Vivienda Digna y Rol del Estado Chileno”, 48.

⁵⁸⁷ Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, 61.

a) **Desarrollo de legislación** acorde con el marco Constitucional de un Nuevo Estado, con los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, con las recomendaciones de los órganos de supervisión del PIDESC, como con el Derecho a la Ciudad en relación con la Nueva Agenda Urbana de la ONU. El marco constitucional es relevante en el desarrollo legislativo, tal como se evalúa en el caso Español, al identificar que “(...) *debe tenerse en cuenta que corresponde al legislador avanzar un paso y establecer concretas obligaciones de resultado como modo de hacer efectivo concretamente el derecho constitucional a la vivienda*”⁵⁸⁸. Este desarrollo legislativo, debe avanzar (al menos) en cuatro caminos:

- 1) Generación de información actualizada que sea utilizada de insumo para la elaboración de nuevos cuerpos normativos, en relación a: i) Déficit Habitacional Cuantitativo; ii) Déficit Cualitativo; iii) Asentamientos Irregulares; iv) Personas en Situación de Calle; v) Desplazamientos y procesos de Gentrificación.
- 2) Regulación del mercado de suelo “*para permitir al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda*”⁵⁸⁹, controlando el alza del valor del suelo privado. Lo anterior mediante la institución de bancos de suelo público, y la consagración de medidas impositivas a la renta de la tierra, para asegurar el goce colectivo de las plusvalías que surjan de la valorización del suelo.
- 3) La promulgación de una “Ley Popular de Vivienda”, que con participación de los pobladores, impulse el acceso a la misma, por medio de mecanismos de Autogestión Habitacional, que descansa en un pilar de área social de la construcción basado en la economía cooperativa y solidaria, que establezca financiamiento diferenciado a entidades socio técnicas sin fines de lucro (Comités, Egis, Constructoras, Etc.)
- 4) Implementar mecanismos de participación Ciudadana en la Gestión Política urbana, y en la realización y gestión de nuevos conjuntos habitacionales, equipamiento urbano y espacios públicos. Consideramos que para lo anterior se deben constituir Mesas de

⁵⁸⁸ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 94.

⁵⁸⁹ Alarcón *et al.* “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”, 121.

Vivienda y Ciudad, que permitan el autogobierno de quienes producen socialmente el territorio, puesto que *“sin más participación en la vida política, y una subsecuente redistribución del poder, la sola participación en la planificación es un sinsentido”*⁵⁹⁰ (Traducción Propia).

- b) Planificación e implementación de **Políticas Públicas con un enfoque de Derechos**, que aseguren un decidido protagonismo en la provisión de viviendas por parte del Estado, y que superen asimismo la perspectiva asistencial propia del actual subsidio habitacional entendido como ayuda pública. Lo anterior, puesto que bajo el arreglo institucional que estamos proponiendo, la Administración del Estado *“(...) deberá, en consecuencia, respetar, reconocer, proteger y promover el mismo, mediante la elaboración de reglamentos, actos administrativos, contratos, planes y la actividad material o técnica que despliegue en este ámbito”*⁵⁹¹.

En base al diagnóstico del apartado anterior, compartimos la recomendación f) del Informe de la Relatora sobre Derecho a una Vivienda Adecuada, respecto de *“Redoblar los esfuerzos encaminados a diversificar el modelo de vivienda, velando por que la creación de vivienda no dependa únicamente de los promotores privados y por que las familias no estén obligadas a obtener una hipoteca”*⁵⁹². Más aún, consideramos que el acceso a la Vivienda en un contexto de Derechos Humanos no puede depender de manera preferente del mercado privado (dejando en un rol secundario los programas de Subsidio Habitacional a la Demanda), sino que debe depender preeminentemente de la gestión directa del Estado y del *Área Social* ya referida.

- c) Generación de un **nuevo modelo de Justiciabilidad de los Derechos Sociales** garantizados en una nueva Constitución Política. Tal como quedó de manifiesto en el Capítulo III *supra*, la consagración Constitucional del Derecho a la Vivienda ha tenido efectos sustantivos en su Justiciabilidad del mismo, en España por ejemplo mediante la

⁵⁹⁰ Sean Damer y Cliff Hague, “Public Participation in Planning: A review”, en *The Town Planning Review*, Vol. 42, N° 3 (Julio, 1971): 229-230.

⁵⁹¹ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 95.

⁵⁹² Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, en su misión a Chile*, 20.

protección refleja del Derecho a través del Recurso de Amparo, o mediante el recurso a la Justicia Ordinaria, en Sudáfrica en la relevancia de los pronunciamiento de su Corte Constitucional, en Venezuela respecto del Amparo Constitucional y los Recursos del Contencioso-Administrativo, y en Ecuador mediante la Acción de Protección; así las cosas, señala Juli Ponce, “(...) *en el marco de un Estado social y democrático de derecho, no son posibles jueces indiferentes ante el derecho a la vivienda (...)*”⁵⁹³.

Ahora bien, consideramos que un modelo de *Revisión Judicial Débil*, cumple adecuadamente la función de garantizar la debida protección de los Derechos Sociales (Vivienda incluido), en un marco de cierta discrecionalidad por parte de la Administración del Estado en su actuar, promoviendo así un “*diálogo en tiempo real entre las cortes y el legislador, proveyendo mecanismos para que el pueblo responda a las decisiones que consideran razonablemente equivocadas y que pueden ser desplegados de manera más rápida que las reformas constitucionales o la designación de jueces*”⁵⁹⁴.

Entendemos que un Nuevo Estado tutelado por jueces no es deseable, sin embargo, la Justiciabilidad de los Derechos Sociales en una Nueva Constitución por medio de una Acción Constitucional de Amparo de carácter *amplio* se vuelve imperativa y necesaria, en tanto la Revisión Judicial “(...) *se ancle en el escrutinio estricto de la existencia de razones por parte de la autoridad y su compatibilidad con el contenido básico de los derechos reconocidos por el sistema constitucional*”⁵⁹⁵, evitando así la suplantación de la voluntad popular, pero asegurando el cumplimiento y protección de los diversos Derechos Humanos, en particular el Derecho a la Vivienda.

Finalmente, la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su numeral 17 ciertos elementos del Derecho a la Vivienda que debiesen ser justiciables mediante recursos jurisdiccionales internos, garantizando dentro de otros elementos relevantes, la eficacia horizontal de los Derechos Humanos, en relación con la protección de diversas formas de acoso inmobiliario:

⁵⁹³ Ponce, “El Derecho a la Vivienda”, 100

⁵⁹⁴ Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, 50.

⁵⁹⁵ *Ibíd.*, 51.

“a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales.

b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio legal;

c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación;

d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y

e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas”.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovic, Victor y Courtis, Christian. “La juisticabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana”. En *Jueces para la Democracia*, N° 40 (2001): 71-75.
- Alarcón, Francisca, Pedro Cisterna, Vicente Silva y Judith Schönsteiner. “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos.” En Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016, editado por Tomás Vial, 81-121. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2016.
- Atisba. *Estudio Guetos en Chile*. Chile: 2010. Consultado el 02 de enero de 2018 en http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/10/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf
- Basolls Coma, Martín. “Consideración sobre el Derecho a la Vivienda en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 85, (1983): 13-42.
- Bernal Pulido, Carlos “Fundamento, concepto y estructura de los derechos sociales. Una crítica a ‘¿Existen derechos sociales?’ de Fernando Atria”. *Discusiones: Derechos Sociales*, N° 4 (2004): 99-144.
- Bottomore, Tom y Marshall, T.H. *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Brain, Isabel, Gonzalo Cubillos y Francisco Sabatini. “La integración social urbana en la nueva política habitacional”. En *Dirección de asuntos públicos*, año 2, N° 7 (Junio, 2007): 1-15.
- Bravo, Luis. *El Problema de la Vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Santiago: Editorial universitaria, 1959.
- Brescianni Lecannelier, Luis. “De la política de vivienda a la política urbana de integración social”. Consultada el 05 de febrero de 2018 en http://revistaca.cl/wp-content/uploads/2016/07/POLITICA_DE_VIVIENDA_A_POLITICA_URBANA_INTEGRACION_SOCIAL.pdf
- Brewer-Carías, Allan R. “El Amparo Constitucional en Venezuela”, en *Revista IUS* vol.5, N° 27 (Enero-junio 2011): 251-277.

- Cámara Chilena de la Construcción. *Balace de Vivienda Social y Entorno Urbano*. Chile: 2017. 38 diapositivas. Consultado el 02 de enero de 2018 en http://www.cchc.cl/uploads/comunicacion/archivos/presentaci%C3%B3n_-_vivienda_social-entorno_urbano_-_an%C3%A1lisis%2Bpropuestas_-_07_noviembre_2017_%28final%29.pdf
- Castillo, María José y Forray, Rosanna. “La vivienda, un problema de acceso al suelo”. En *ARQ (Santiago)* N° 86 (Abril, 2014): 48-57.
- CENSO. “Resultados Preliminares”. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://www.censo2017.cl/proceso-censal-resultados-preliminares/>
- Chamorro, Claudia. “Decreto supremo 105: un nuevo texto para el DS 49”. 2014. Consultado el 05 de febrero de 2018 en <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/34164-2.pdf>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. *Propuestas para una política de Suelo para la Integración Social urbana*. Informe Final, mayo, 2015. Consultado el 05 de febrero de 2018 en http://www.minvu.cl/opensite_20150505145801.aspx
- Contreras Gatica, Yasna. *Nuevos habitantes del centro de Santiago*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2016.
- Coomans, Fons. *Clarifying the core elements of the right to education*. 1995. Consultado el 05 de enero de 2018 en <http://aihr-resourcescenter.org/administrator/upload/documents/core.pdf>
- Damer, Sean y Hague, Cliff. “Public Participation in Planning: A review”. En *The Town Planning Review*, Vol. 42, N° 3 (Julio, 1971): 217-232.
- Defensoría del Pueblo. “Derecho a la Vivienda en Ecuador”. Consultado el 09 de enero de 2018 en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/68/4/DERECHO%20A%20LA%20VIVIENDA.pdf>
- De Ramón, Armando. “La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970”. En *EURE*, Vol. XVII, N° 50 (1990): 5-17.
- Engels, Federico. *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels, 2006.

- Escobar Roca, Guillermo y González, Beatriz. “Capítulo XI: Derecho a la Vivienda”. En *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Director: Guillermo Escobar Roca, 1271-1293. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2012.
- Espejo Yaksic, Nicolás. “El Derecho a una Vivienda Adecuada”. *Revista CIS* (Centro de Investigación Social Un Techo para Chile), N° 13 (2010): 48-62.
- Espinoza, Vicente. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones Sur, 1988.
- Farha, Leilani. “Declaración final de la misión de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada”. Santiago de Chile, 28 de abril de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21544&1ANGid=S>
- Gago Lorenzo, Pablo. “Reflexiones sobre el Derecho a la Vivienda en el Ecuador: Una revisión desde la realidad urbana y el Derecho a la Ciudad”. Consultado el 09 de enero de 2018 en http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1218665587.ponencia_final_de_pablo_gago_2.pdf
- Gil Mc Cawley, Diego. “Derecho a la Vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile”. En *La Desigualdad, SELA*, 262-281. Buenos Aires: Ediciones Librería, 2015.
- Golay, Christophe y Özden, Melik. *El Derecho a la Vivienda*. Ginebra: Editorial CETIM, 2007.
- González, Raúl, Ed. *Ensayos sobre Economía Cooperativa, Solidaria y Autogestionaria. Hacia una economía plural*. Santiago de Chile: Editorial Forja, 2017.
- Gross, Patricio. “Santiago de Chile (1925-1990): Planificación Urbana y Modelos Políticos”. En *Revista Eure*, Vol. XVII, N° 52/53, Santiago, (1991): 27-52.
- Harvey, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Traducción de Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, 2013.
- Hegel, G.W.F. *Fenomenología del espíritu*. Traducción de Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

- Hildago Dattwyler, Rodrigo. “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago”. En *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 26 (1999): 69-77.
 --- “El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la Caja de la Habitación en la política de vivienda social en Chile, 1931-1952”. En *Revista INVI*, 15(39) (2009). Edición virtual consultada el 19 de enero de 2018 en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/257/772>
- Instituto de la Vivienda, FAU. Documento de Trabajo 6, *Temas emergentes para la política pública urbano-habitacional en Chile*, Ed. Jorge Larenas y Carlos Lange. Santiago de Chile: 2017. Consultado el 02 de febrero de 2018 en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144862/Temas-emergentes-para-la-politica-publica-urbano-habitacional-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jara Jara, Cristian. *Ciudad, Sociedad y Acción Gremial*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2015.
- Jordana de Pozas, Luis. “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”. En *Revista de Estudios Políticos N° 48*, (1949): 41-54.
- Lefebvre, Henri. *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península, 1978.
 --- *De lo Rural a Lo Urbano*. Buenos Aires: Praxis, 2015.
- Memoria Chilena, de la Biblioteca Nacional. “La Reforma Agraria (1962-1973)”. Consultado el 23 de enero de 2018, en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3536.html>.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. “Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976”. En *Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación N° 77* (Santiago, 1976).
 --- *Chile: Un siglo de Políticas de vivienda y Barrio*. Coord. Camilo Arriagada Luco. Santiago: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional-MINVU, 2004. Consultado el 11 de enero de 2018 en http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx
 --- *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Elementos de Diagnóstico*. Ed. Pilar Giménez C. y Felipe Zamorano V. Santiago de Chile: 2013. Consultado el 02 de enero

- de 2018 en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L3-Elementos-de-diagn%C3%B3stico.pdf>
- *Mapa Social de Campamentos*. Ed. Secretaría Ejecutiva de Campamentos-MINVU. Santiago de Chile: 2013.
- *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago de Chile: 1979. Consultada el 29 de enero de 2018, en http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/10/Politica_19791.pdf
- *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Ed. Pilar Giménez C. y José Ramón Ugarte G. Santiago de Chile: 2014. Consultado el 02 de enero de 2018 en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- Movimiento de Pobladores en Lucha. 7 y 4. *El retorno de los pobladores. Lucha por la vivienda, autogestión habitacional y poder popular en Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2011.
 - *Lucha por la tierra, la vivienda y la ciudad. Voces de Resistencia y Avance*. Santiago de Chile: Poblador Ediciones, 2015.
 - Munizaga Vigil, Gustavo. *Diseño Urbano. Teoría y Método*. Santiago de Chile: Ediciones UC, 2014.
 - Muntañola Thornberg, Josep. *La arquitectura como lugar*. Ediciones UPC, 1998. Consultado el 01 de enero de 2018 en <http://home.fa.utl.pt/~al7531/pedidos/livros/Muntanola-Thornberg-La-Arquitectura-Como-Lugar.pdf>
 - Nash Morales, Fernanda Irene y Paredes Saieg, Gonzalo. “Análisis críticos de las políticas de vivienda en Chile, Fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales, Profesor Guía Álvaro Tejos, Universidad de Chile, 2011.
 - Navarro Moll, Catalina. “El Derecho a la Vivienda Digna y Rol del Estado Chileno”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Profesor Patrocinante: Javier Millar Silva, Universidad Austral de Chile, 2012.

- Nikken, Pedro. “El concepto de Derechos Humanos”. En *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, compilado por Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza, 15-37. San José de Costa Rica: IIDH, 1994.
- Obando Camino, Iván Mauricio. “El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido”. En *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, año 10 N° 1, (2012): 289-338.
- Organización de Naciones Unidas. *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari (2008), consultado el 02 de enero de 2018 en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view=1>
 - *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*, Sra. Leilani Farha (17 de enero de 2018). Consultado el 02 de marzo de 2018 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/009/46/PDF/G1800946.pdf?OpenElement>
 - *El Derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo N° 21, Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
 - *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consultado el 04 de enero de 2018 <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>
 - *CESCR Observación General N° 3*, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art.2 del Pacto). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. 1990.
 - *CESCR Observación General N° 4*, El derecho a una vivienda adecuada. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. 1991.
 - *Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*, Informe del

Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Misión Sudáfrica (2008).

--- *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de Marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”, Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada, Miloon Kothari (2007).*

--- “Ecuador aprueba proyecto de ley sobre gestión del suelo”. ONU Hábitat, 19 de mayo de 2016. Consultado el 11 de enero de 2018 en <https://es.unhabitat.org/ecuador-aprueba-proyecto-de-ley-sobre-gestion-del-suelo/>

--- *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III, 2017. Consultado el 25 de febrero de 2018 en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>*

- Osuna Patiño, Néstor. “El Derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado Social de Derecho. Controversias sobre su aplicación Judicial”. En *Revista de Derecho del Estado*, N° 14 (2003): 95-110.
- Pacheco, Nieves y Sales, Lorena. “El Derecho a la Vivienda: Del Reconocimiento Constitucional a la realización efectiva. Los cambios del Siglo XXI”. En *Derecho Privado y Constitución*, N° 25, ISSN: 1133-8768 (enero-diciembre, 2011): 349-398.
- Perren, Joaquín y Cabezas, Sergio Raúl. “Interpretando la Gentrificación: Antecedentes, problemas y deriva conceptual. Una mirada desde Latinoamérica”. En *Revista TEL, Irati*, Vol. 7, N° 1 (junio, 2016): 151-177.
- Pico Jiménez, Heber Gabriel. “Energía del Vacío” (2015). Consultado el 02 de enero de 2018 en <https://www.textoscientificos.com/fisica/articulos/energia-del-vacio>
- Ponce Solé, Juli. “El Derecho a la Vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley Catalana 18/2007 de 28 de Diciembre, del Derecho a la Vivienda”. En *El Derecho a la Vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Coordinado por Juli Ponce y Tomás Sibina, 65-176. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2008.
- Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en Chile, Políticas de Suelo para la Integración Social. Consultado el 02 de febrero de 2018, en

<https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/27111/22/I%20-%20Pol%C3%ADticas%20de%20suelo%20-%20ProUrbana.pdf>

- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA). *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*. Caracas: PROVEA, 2008.
- Informe Especial N° 1 “Derecho a la Vivienda y Hábitat Dignos en Venezuela. Balance 1999-2005”. Consultado el 09 de enero de 2018 en https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/Informe_Especial-1.pdf
- Real Academia Española. “Diccionario de la Lengua Española”. Consultado el 31 de Diciembre de 2017. <http://dle.rae.es/?id=byF4Mc7>
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, ed. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur, 2005.
- Rodríguez, Alfredo, Rodríguez, Paula y Sugranyes, Ana. *Con Subsidio sin Derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2015.
- Rugiero Pérez, Ana. “Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar”. *Revista INVI*, N° 40 (2000): 67-97, Consultado el 31 de Diciembre de 2017 en <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/article/view/263/782>.
- Salazar, Gabriel. *Labradores, peones y proletarios*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1989.
- Santos Carvahlo, Celso y Rossbach, Anaclaudia, coord. *El estatuto de la ciudad. Un comentario*. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades, 2010.
- Silva Bascuñán, Alejandro y Silva Gallinato, María Pía. “Derechos Humanos en la Constitución de 1925”. En *Ius et Praxis* [online], Vol. 9, N° 1 (2003): 245-257. Consultado el 05 de marzo de 2018 en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100013&lng=es&nrm=iso
- Tortajada y García, Eduardo. “Utilidad de la higiene pública: sus progresos en el presente siglo”. Discurso pronunciado ante el claustro de la Universidad Central. Establecimiento Tipográfico de A. Vicente. Madrid, 1862.

- Villas Montecinos, Diego. “Procesos formales de Disciplinamiento Urbano y Sociabilidad Popular. 1872-1922”. Ponencia en las I Jornadas de Historia Urbana. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. 11 de noviembre de 2015.
- Zibechi, Raúl. *Autonomías y Emancipaciones. América Latina en movimiento*. Santiago de Chile: Quimantú, 2008.

Legislación Comparada

a) Normativa Chilena

- Constitución Política de la República de Chile, (Publicación: 18 de septiembre de 1925). Consultado el 05 de marzo de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386>
- Constitución Política de la República de Chile (1980).
- Decreto Ley N° 261, Ley de Vivienda, del 19 de febrero de 1925.
- Decreto Ley N° 308, de Habitaciones Baratas, del 9 de marzo de 1925. Consultada el 19 de enero de 2018 en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=5961&org=bleyes_r%3Ft_n%3DXX15%26nro_ley%3D308%26orga%3D%26f_pub%3D
- Decreto Ley N° 367, Reglamento de la Ley de Vivienda, de 17 de marzo de 1925.
- Decreto Ley N° 402 se crea el Departamento de la Habitación, de 13 de agosto de 1931.
- Decreto Ley N° 519, del Ministerio del Interior, que Reglamenta Disposiciones sobre Poblaciones de emergencia (Publicación: 15 de junio de 1974). Consultado el 29 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6156>
- Decreto Ley N° 575 del Ministerio del Interior, que establece la Regionalización del País, publicado el 13 de julio de 1974.
- Decreto Ley N° 1305, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Publicación: 19 de febrero de 1976). Consultado el 29 de enero de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6564>

- Decreto Ley N° 1.088, que aprueba el Programa de Viviendas Sociales, publicado el 07 de julio de 1975.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Hacienda, sobre el Plan Habitacional (Publicación: 31 de junio de 1959). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3483>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 33, denominado de Fomento a la Habitación Obrera, del 08 de abril de 1931.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 224, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización (Publicación: 05 de agosto de 1953). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5107>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 285, del Ministerio de Hacienda, Sobre Organización y Atribuciones de la Corporación de la Vivienda (Publicación 05 de agosto de 1953). Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5312>
- Decreto Supremo N° 33 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Programa “Chile-Barrio”, de 11 de marzo de 1998.
- Decreto Supremo N° 49 del MINVU, de 26 de abril de 2012, que aprueba el Reglamento del Programa Fondo Solidario de elección de Vivienda. Consultado el 05 de enero de 2018 en http://www.minvu.cl/aopensite_20120504121302.aspx
- Decreto Supremo N° 78 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Publicación: 04 de marzo de 2014). Consultado el 05 de febrero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059974>
- Decreto Supremo N° 105 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que modifica el Decreto N° 49, que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (2015). Consultado el 05 de febrero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075618>
- Decreto Supremo N° 144 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Reglamenta el Programa de Pavimentación Participativa, publicado el 11 de agosto de 1994.
- Decreto Supremo N° 140 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Reglamenta el Programa de Viviendas Progresivas, publicado el 22 de noviembre de 1990.

- Decreto Supremo N° 159 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Reglamenta el Programa Privado de Vivienda Básica de Libre elección, de 1994.
- Decreto Supremo N° 188 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Reglamento para asignación del Subsidio Habitacional, publicado el 22 de marzo de 1978.
- Decreto Supremo N° 451 del Ministerio del Trabajo, que establece la Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas (1944).
- Decreto Supremo N° 553 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que Aprueba el Reglamento sobre postulaciones a Préstamos de Adquisición, Construcción o Ampliación de sitios o viviendas, para la Corporación de Servicios Habitacionales, de 05 de octubre de 1967.
- Decreto Supremo N° 1.100 del Ministerio de Obras Públicas, que Fija el texto definitivo del Decreto con Fuerza de Ley N° 285, de 1953, sobre Organización y Atribuciones de la Corporación de la Vivienda, (1960).
- Ley 1.838, General sobre Habitaciones para Obreros, de 20 de febrero de 1906. Consultada el 16 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=22950&idVersion=1912-12-13>
- Ley 1.969, que autoriza al Consejo Superior de Habitaciones para contratar un empréstito de hasta seis millones de pesos, de 1907.
- Ley 4.931 de Fomento a la Edificación Obrera, del 6 de febrero de 1931.
- Ley 5.579, de Financiamiento de la Habitación Popular, del 2 de febrero de 1935.
- Ley 5.950, que Crea la Caja de Habitación Popular (Publicación: 10 de octubre de 1936). Consultada el 19 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25240>
- Ley 6.334, que crea las Corporaciones de reconstrucción y auxilio y de fomento a la producción (Publicación: 29 de abril de 1939). Consultada el 19 de enero de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25337>
- Ley 7.600, que Substituye el texto de la Ley N° 5.950, que creó la Caja de la Habitación Popular por el que se indica (Publicación: 28 de octubre de 1943).

Consultada el 20 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25602>

- Ley 9.135, que Dispone que las Habitaciones Económicas que se construyan, de acuerdo con los requisitos que establece, estarán exentas, por el plazo que indica, de todos impuesto que grave la propiedad raíz, con exclusión de los que señala (...), de 1948.
- Ley 9.572, de 04 de marzo de 1950, que Modifica en la forma que indica la Ley 9.135, relacionada con Habitaciones Económicas. Consultada el 20 de enero de 2018, en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=26151&org=bleyes_r%3Ft_n%3DXX1%26nro_ley%3D9572%26orga%3D%26f_pub%3D
- Ley 10.254, que Autoriza a la Caja de la Habitación para adquirir inmuebles con los fines que indica (Publicación: 20 de febrero de 1952). Consultada el 22 de enero de 2018 en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26327>
- Ley 11.151, que concede al Presidente ciertas facultades de reorganización de la Administración del Estado, de 5 de febrero de 1953.
- Ley 15.020, de la Reforma Agraria, del 27 de noviembre de 1962.
- Ley 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1965.
- Ley 18.825, que Modifica la Constitución Política de la República de Chile (Publicación: 17 de agosto de 1989). Consultada el 05 de marzo de 2018, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30201>
- Ley 19.472, que modifica el D.F.L. N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, estableciendo normas relativas a la Calidad de la Construcción, publicada el 16 de septiembre de 1996.
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial N° 34.270 de 19 de Mayo de 1992, Decreto N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Consultada el 01 de enero de 2018 en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=8201.
- “Ordenanza de 1843 sobre Cuartos redondos”. En *Revista Higiene*, tomo I, ‘Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia’ (Julio 1843).
- “Reglamento de Conventillos”. En *Revista de Higiene*, Tomo VII, Santiago (1901).

b) Normativa de la Ciudad de México, de los Estados Unidos Mexicanos

- Constitución Política de la Ciudad de México (Aprobada por la Asamblea Constituyente, con fecha 31 de enero de 2017). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>

c) Normativa de la Ciudad de Montreal, Canadá

- *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* (2008). Consultada el 24 de febrero de 2018 en http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CHARTE_MTL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/CARTA-DE-DERECHO-Y-RESPONSABILIDADES.PDF

d) Normativa del Reino de España

- Constitución Política del Reino de España de 1978.
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de Medidas de protección del Derecho a la Vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial
- Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.
- Ley Catalana de Derecho a la Vivienda 18/2007 de 28 de diciembre.
- Real Decreto 1186/1998, que aprueba el Plan de Vivienda 1998-2001.
- Real Decreto 2066/2008, de Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de Texto Refundido de la Ley del Suelo.

e) Normativa de la República Bolivariana de Venezuela

- Constitución Política de la República de Venezuela (1999).
- Decreto N° 1666, de 4 de febrero de 2002.
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (2005).

f) Normativa de la República de Colombia

- Constitución Política de Colombia de 1991. Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

g) Normativa de la República del Ecuador

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Constitución Política de la República del Ecuador, año 1998.
- Constitución Política de la República del Ecuador, año 2008. Consultada en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Ley de Inquilinato.
- Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo (2016).

h) Normativa de la República Federal de Alemania

- Constitución Política de la República Federal de Alemania (1949).

i) Normativa de la República Federativa de Brasil

- Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. Consultado el 24 de febrero de 2018 en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId552625>
- Ley N° 10.257, del Estatuto de la Ciudad, del 10 de Julio de 2001.

j) Normativa de la República Francesa

- Code de la Construction et de l' Habitation (1987).
- Ley de Orientación para la Ciudad, Francia (1991). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006077792&dateTexte=20180223>

k) Normativa de la República de Sudáfrica

- Constitución Política de la República de Sudáfrica (1996).

Instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos

- Convenio N°117, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política Social (1962).
- Convenio N°169, de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989).
- Convenio sobre el Estatuto de Refugiados (1951).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965).
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Otros instrumentos (no necesariamente vinculantes) del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Comparado

- *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010). Consultado el 24 de febrero de 2018 en <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>
- Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos (2000).

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en *Revista paz y conflictos*, N° 5 (2012). Consultado el 24 de febrero de 2018 en http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Declaración de los Derechos del Niño (1959).
- Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996).
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2009. Consultada el 24 de febrero de 2018 en <https://www.idhc.org/arxiu/recerca/1416309302-DUDHE.pdf>
- Observación General Número 4 sobre Derecho a una Vivienda Adecuada (1991).
- Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007).

Jurisprudencia Comparada

a) Jurisprudencia Chile

- Corte de Apelaciones de Temuco. “Figueroa Jara y otros con Desarrollos Comerciales S.A.”, ROL 8828- 2013 (21 de Julio de 2014).
- Tribunal Constitucional, ROL N° 1278-08 (18 de diciembre de 2008).

b) Jurisprudencia España

- Tribunal Constitucional Español. STC 14/1992, de 10 de febrero.
- Tribunal Constitucional Español. STC 152/1988, de 20 de julio.
- Tribunal Supremo Español. STS 18 febrero de 2002 (RJ 2002, 4826).

c) Jurisprudencia Sudáfrica

- Corte Constitucional de Sudáfrica. “The Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom, Irene an Others”, 2000 (CCT 11/00).