

El derecho a la vivienda adecuada para la política de vivienda en Chile.

Monografía para optar al título profesional de Trabajo Social

Javiera López Lira

Profesora Guía María Antonieta Urquieta A.

14 de diciembre de 2020

Santiago, Chile.

## 1. Introducción

La política habitacional tiene una larga y amplia experiencia en Chile, surgiendo desde las políticas públicas desde 1906, trayecto donde se han experimentado distintas propuestas y enfoques desde acciones higienistas, asistencialistas, sectoriales e incluso estructuralistas como las que se plantearon en la década del setenta durante el gobierno de Allende. Sin embargo, desde 1978 Chile ha experimentado una serie de políticas neoliberales, que han influido en las políticas de vivienda y en la conformación de la ciudad (Aravena y Sandoval, 2008).

La política habitacional Chilena, tiene el objetivo de reducir el déficit habitacional mediante la aplicación de mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda en propiedad para familias y pobladores en condiciones de vulnerabilidad, bajo un estado subsidiario que, por medio del Ministerio de vivienda y urbanismo (Minvu) otorga una serie de subsidios, para la producción de viviendas en masa, subsidio entregado al grupo de empresarios de la construcción quienes son los ejecutores del proyecto, definiendo y controlando la forma de intervención y la tipología de las viviendas. Es por medio de este mecanismo del subsidio que las familias y pobladores pueden optar a viviendas particulares o sociales implicando componentes de subsidio, ahorro y crédito, para financiar la obtención de la vivienda en un enfoque de aportes complementarios entre el Estado, el usuario y el mercado financiero. Sin embargo, este no es concebido para la demanda, sino para la oferta quien lo concibe como un incentivo a la participación de empresas constructoras en la producción del parque habitacional (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Fue en 1978 que se elaboró el subsidio habitacional, instrumento que iba a garantizar la producción masiva y sostenida de viviendas sociales que permanece hasta la fecha. Este se inscribe en la economía liberal de la época que en conjunto con reformas generales exigidas por la aplicación del nuevo concepto de economía política trajo: la liberalización de los precios, la devolución de las empresas nacionalizadas a sus antiguos propietarios, la privatización de todas las empresas estatales, la supresión de las barreras arancelarias, la liberalización del mercado financiero, y la apertura al mercado financiero internacional (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Esta señal de aparente estabilidad se tradujo en una ola de fuerte inversión en el sector de la construcción, o sea la oferta, especialmente el residencial muy caro y el comercial dirigido a sectores medios en zonas céntricas y de nuevo desarrollo peri central. Sin embargo, el componente “demanda” se justifica por la transparencia de los mecanismos de postulación al subsidio y de asignación de un título de subsidio, pero cuyo valor efectivo es pagado a la empresa que construye la casa del beneficiario del subsidio (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Según Saavedra, en el mensaje presidencial de Pinochet en 1985:

“Se inició también el funcionamiento del sistema de ahorro y financiamiento y se ha perfeccionado el sistema de subsidio habitacional, los cuales han permitido, por un lado, canalizar un acceso a la vivienda a los estratos medios y por el otro, ha

incentivado el esfuerzo personal a través del ahorro sistemático” (Saavedra, 2015, p.58)

Se refiere primero, a que el subsidio es un instrumento financiero dirigido a satisfacer ofertas habitacionales dirigidas a los más pobres, en segundo lugar, a la integración de los sujetos en condición de vulnerabilidad por medio de la vivienda les permite constituirse en sujetos de consumo, mediante sistemas hipotecarios. En 1985, Pinochet evidencia la vinculación entre la provisión de la vivienda y el sistema financiero. En su mensaje presidencial sostiene la importancia del ahorro y del financiamiento para la obtención de una vivienda, desvinculando esta necesidad humana de la esfera discursiva de los derechos de la población. En este sentido, Pinochet establece la relación de la provisión del bien (vivienda) mediante una resolución privada (ahorro personal), situándose en el horizonte de la gubernamentalidad neoliberal (Saavedra, 2015).

La producción de viviendas sociales con el subsidio habitacional durante la primera mitad de los años ochenta se aplicó casi en forma exclusiva a los programas de erradicación de “campamentos” —asentamientos irregulares localizados en los sectores de mayores ingresos—. El objetivo fundamental de la erradicación de asentamientos irregulares ha sido borrar las distorsiones que ellos crean sobre el valor del suelo en sectores centrales y de desarrollo con alto potencial, medida destinada a consolidar el carácter segregado del espacio, y de la gente en ese espacio fragmentado, teniendo profundos efectos como lo es la segregación socio espacial (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Así la implantación de una política habitacional que aplicó criterios estrictos de segregación social sobre los individuos en un contexto de mercado de suelo desregulado continuó acrecentando esta tendencia de expulsión y concentración. En la práctica, la eficiencia del aparato público para identificar y agrupar hogares con baja o nula capacidad de pago, sumado al imperio de una lógica de producción privada de maximización de utilidades y de minimización de costos (lo que se tradujo en la generación masiva de viviendas aplicando economías de escala allí donde el suelo era más barato) generaron vastas zonas caracterizadas por la predominancia de la pobreza. Los efectos de la homogeneidad social a gran escala sobre las posibilidades de movilidad y progreso social de las familias afectadas se notan hasta el día de hoy en la segregada conformación de la ciudad de Santiago (Mora, Sabatini, Fulgueiras y Innocenti, 2014).

Así una de las principales consecuencias de la política habitacional chilena se centra en la segregación producida por la visión de que la vivienda es un bien al que se debe acceder, por tanto, es transable en un mercado, siendo el suelo también puesto como un bien que debe ser valorizado. En materia de suelo hay una notable segregación de los sectores vulnerables, así como el encarecimiento de la vivienda social y, por lo tanto, un mayor empobrecimiento de los que ya están en situación de pobreza. Alentando así dinámicas donde las empresas constructoras perciben terrenos más rentables, que les generen mayores ganancias, demoliendo y construyendo edificios sin respetar los derechos de los vecinos que estaban antes, destruyendo los barrios, arrasando con las áreas verdes (Aravena y Sandoval, 2008).

En este sentido la vivienda, no puede ser un negocio rentable para una esfera de la política habitacional como lo son las empresas constructoras, debe ser un derecho garantizado por

parte del Estado. Al respecto no basta solo con políticas que, por ejemplo, regulen el valor del suelo, o que prevean e intenten reparar el fenómeno de la segregación en pos de la búsqueda de la justicia social, sino que las bases de las políticas sociales de vivienda deben tener claridad en los componentes necesarios para garantizar una vivienda adecuada, no convirtiendo un derecho en posibles mercados o mercancías tratables, sino bajo la noción de que es el lugar donde las personas, las familias y los ciudadanos se desarrollan, se forman, sueñan, donde viven, donde aman (Aravena y Sandoval, 2008).

Es en base a esto, que es necesario referirse al derecho a la vivienda adecuada, derecho que debe considerarse como pilar para repensar la política habitacional chilena. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (Abramovich, 2006).

Siendo así necesario traer también a discusión la noción de ciudadanía, que refiere a derechos garantizados para todas las personas, mientras que participación, en cambio, refiere a los mecanismos concretos a través de los cuales la sociedad civil puede hacerse actor de lo público, más allá de la noción tradicional de incorporarse o ser cooptada por el Estado (Delamaza y Thayer, 2016).

Es en base a esta política habitacional que a continuación se desarrollara un análisis reflexivo a partir de la premisa “la política habitacional ha posicionado la vivienda como un bien de mercado, está noción de solución habitacional se ha mantenido hasta ahora e implica que el punto de partida sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas y no de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y garantías por parte del estado”, para sustentar esto se discutirá la importancia de la noción del derecho a una vivienda adecuada para la actual política de vivienda, discutiendo a su vez las implicancias que ha tenido el no pensar en la vivienda social como un derecho, sino como un bien de mercado.

Para desarrollar este análisis reflexivo se realizará una revisión bibliográfica, además de tomar en consideración los debates planteados dentro del Núcleo I+D “Sistemas Territoriales Complejos: Derecho a la vivienda: análisis crítico de políticas y mecanismos de provisión habitacional”. Se finalizará con algunas reflexiones en torno al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV), programa de subsidio de vivienda estatal que se encuentra a cargo del MINVU, y como este puede incorporar ciertas nociones del derecho a la vivienda adecuada.

## 2. Enfoque de derecho a una vivienda adecuada.

El derecho a la vivienda adecuada forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, fue suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, y aceptado por el Decreto 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 27 mayo 1989, que en su artículo 11, inciso 1 reconoce el derecho para toda

persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familiar de alimentación, vestido y vivienda adecuada, siendo los estados los que deberán garantizar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Sin embargo, pese a tener tratados internacionales a los que se ha suscrito el país, la vivienda y la tierra aún no han logrado adquirir el status de derechos humanos. Se han transformado en mercancías, en bienes materiales que se adquieren en propiedad y que se transan por su valor de cambio (Rodríguez, Rodríguez y Sugranyes, 2016).

Al respecto, el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, este derecho abarca ciertas libertades como la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar, el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia, y el derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación. Es por esto, que una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo, para que una vivienda pueda considerarse que constituye una “vivienda adecuada” debe reunir los siguientes criterios: la seguridad de la tenencia donde los ocupantes deben contar con medidas de seguridad de tenencia que les garantice protección jurídica; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura donde la vivienda no es adecuada si no garantiza agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, calefacción, alumbrado, entre otras; la asequibilidad donde el costo de la vivienda no dificulte el disfrute de otros derechos humanos de sus ocupantes; la habitabilidad donde la vivienda debe garantizar seguridad física y proporcionar espacio suficiente; la accesibilidad donde la vivienda debe tomar en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados; la ubicación donde la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas e instalaciones sociales; y la adecuación cultural donde la vivienda debe tomar en cuenta y respetar la expresión de la identidad cultural (ONU, 2010).

Es importante hacer la distinción con el derecho a la propiedad, siendo en la tradición latinoamericana, el derecho de propiedad, hablando de suelo, se centra en la propiedad privada. El enfoque de los derechos humanos desde la especificidad de los territorios, en el contexto chileno, se limita entonces al derecho de propiedad, entendido éste, ante todo, como propiedad individual y rehúyen de otras alternativas como el cooperativismo basado en la propiedad colectiva (Rodríguez, Rodríguez y Sugranyes, 2016).

Estos criterios dan una lectura más compleja a lo que se expresa en la política habitacional chilena como vivienda, un bien otorgado por medio de un subsidio que busca reducir un déficit habitacional, es en base a este mecanismo que opera la política, donde no se logran reflejar claramente los criterios ya mencionados para una vivienda adecuada.

Respecto a esto se sostiene que una vivienda adecuada resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida en paz y con seguridad. Se trata de un derecho que, cuya violación hace peligrar el derecho a un empleo (que se torna difícil de asegurar y mantener), que afecta el derecho a la salud física y mental, dificulta el derecho a la educación y menoscaba el derecho a la integridad física, a elegir residencia. Un techo inadecuado e inseguro amenaza la calidad de vida de los individuos, atentando directamente contra su salud física y mental. En otras palabras, la violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna (Espejo, 2010).

Asimismo, para el derecho a una vivienda adecuada las categorías como la posición económica, -entendida como un concepto que incluye la propiedad tenencia de bienes raíces y bienes personales, o la carencia de estos- y la categoría del lugar de residencia, son categorías que cobran especial importancia al estar entrelazadas con el derecho de acceso a la vivienda y los efectos discriminatorios del emplazamiento territorial de la vivienda (Alarcón, Cisterna, Silva, Schönsteiner, 2016)

Desde el enfoque de los derechos humanos el análisis de la función social de la propiedad demuestra dimensiones, entre ellas: (i) el rol activo del Estado para garantizar el acceso al suelo y a la vivienda y, por lo tanto, en materia de política de ordenamiento territorial; (ii) la recuperación y redistribución de las plusvalías; (iii) la posibilidad de armonizar los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva y los derechos sociales; (iv) pistas para mitigar conflictos y desigualdades, (v) alternativas de regulación para formas colectivas de producción del hábitat; y (vi) la recuperación de inmuebles vacantes (Rodríguez, Rodríguez y Sugranyes, 2016).

Mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos, los Estados deben hacer efectivos los derechos en sus jurisdicciones. Algunas obligaciones tienen efecto inmediato, en particular el compromiso fundamental de garantizar que el derecho a una vivienda adecuada se ejerza sobre la base de la no discriminación (ONU Hábitat, 2010)

El Pacto reconoce que los Estados tienen recursos limitados y que se puede necesitar tiempo para garantizar a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, obligaciones como la de no discriminar no están sometidas a una realización paulatina. Asimismo, los Estados deben, como mínimo, demostrar que llevan a cabo todos los esfuerzos posibles, dentro de los recursos de que disponen, para mejorar la protección y promoción de este derecho (ONU Hábitat, 2010).

A pesar del gran avance en el reconocimiento del derecho a la vivienda a escala internacional y en términos normativos, en los países de América Latina la brecha existente entre ese reconocimiento y la situación general de este derecho en la práctica es todavía muy importante. El precio relativo al ingreso de los suelos urbanos en América Latina está entre los más altos del mundo, la tenencia informal es común. La mayoría de la población rara vez paga impuestos a la propiedad, le resulta difícil cumplir con las normas y regulaciones existentes en las nuevas ocupaciones de suelo y depende de arreglos informales para acceder al suelo, a los servicios y a la construcción gradual de sus casas. (Arcidiácono, Espejo y Rodríguez, 2010)

3. Vivienda como un bien de consumo
4. Algunas consecuencias de considerar la vivienda como un bien de consumo
  - a. segregación socio espacial
  - b. conformación de la ciudad y disponibilidad de servicios públicos
  - c. Reproducción de sujetos vulnerados

## Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL.

Alarcón, F., Cisterna, P., Silva, V. y Schönsteiner, J. (2016). Derecho a una Vivienda Adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos

Aravena, S. y Sandoval, A. (2008). Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad Santiago de Chile : Ediciones SUR, 2008 Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=888>. [Consultado en: 29-11-2020]

Arcidiácono, P., Espejo, N., & Rodríguez, C. (2010). Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina.

Espejo, N. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Revista CIS, 8(13), 4863.

Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M. y Innocenti, D. (2014). Disyuntivas en la política habitacional chilena. Lincoln Institute of Land Policy.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). El problema de vivienda de los “con techo”. En: Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Ed.) Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. (59-78). Santiago: Ediciones SUR.

Rodríguez, A., Rodríguez, P. y Sugranyes, A. (2016). Con subsidio, sin derecho. La Situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile. Santiago de Chile : Ediciones SUR. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=941>. [Consultado en: 01-12-2020]

Saavedra, J. (2015). Liturgia de la Intervención Social. Discursos presidenciales en tiempos del neoliberalismo 1981-2010. [texto impreso].-1ª edición-Concepción: Editorial Andén Sur, 2015.

ONU Hábitat (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folletos informativos sobre los derechos humanos, 21.