

HOUSING BY MARKET

**LA MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL CHILENA
DURANTE EL RÉGIMEN PINOCHETISTA**

JAVIER ROJAS MIRANDA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE TÍTULO 2018-2019

Departamento de Urbanismo – Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Chile

Profesor guía: Dr. Arquitecto Emanuel Giannotti
Semestre de Otoño
2019

CONTENIDO

Resumen	7
Introducción	8
Preguntas de investigación	13
Hipótesis	13
Objetivo	14
Justificación	14
Alcances y limitaciones investigativas.....	15
Metodología	16
Capítulo 1: El concepto de mercantilización	19
Principales visiones del concepto de mercantilización	20
La mercantilización de la vivienda	23
Los sistemas de producción habitacional	27
Capítulo 2: La política habitacional chilena.....	33
La vivienda social chilena entre 1906 y 1973	34
Primer periodo: La vivienda obrera y el enfoque higienista (1906-1929).....	34
Segundo periodo: Incentivos a la producción y el rol de la Caja de la Habitación Popular (1930-1947).....	35
Tercer periodo: La participación del sector privado de la construcción en la política habitacional (1948-1970).....	36
Las transformaciones habitacionales en el período de la dictadura cívico-militar (1973-1990).....	41
La nueva ideología en materia habitacional	42
El modelo subsidiario.....	44
La implementación de la política habitacional.....	45
Los efectos de la política habitacional	48
Capítulo 3: La cuestión urbana en Chile	51
Primeras normas urbanas (1931-1973)	51
Las reformas liberales de la dictadura en materia urbana.....	54
Efectos de las políticas urbanas de la dictadura	57
La expansión de la mancha urbana	58
El aumento del precio del suelo en el AMS.....	59
Cambios socioespaciales y la configuración de una nueva geografía.....	61
Los cambios en la política urbana de 1979	64

PRIMERA PARTE: Transformaciones de la política habitacional durante la dictadura pinochetista (1973-1989)	67
Capítulo 4: Reestructuraciones iniciales (1973-1977)	69
Líneas de acción	75
Sistemas de contratación de obras.....	79
Reglamento de viviendas económicas.....	80
Capítulo 5: Desestatización y neoliberalismo radical (1978-1983)	83
La creación del subsidio habitacional a la demanda	86
Modificaciones al reglamento de viviendas económicas	88
Líneas de acción	89
A. Demanda privada con apoyo financiero estatal	89
B. Demanda organizada por el estado (vivienda social)	94
Sistemas de contratación de obras.....	96
A. Sistema Llave en mano.....	96
B. Sistema Obra Vendida	99
Capítulo 6: Retorno parcial del Estado y neoliberalismo pragmático (1984-1990) ...	101
Cambios en los reglamentos de vivienda	105
Líneas de Acción	109
A. Demanda privada con apoyo financiero estatal	109
B. Demanda organizada por el Estado	116
Sistemas de Contratación de obras	120
SEGUNDA PARTE: La producción habitacional durante la dictadura pinochetista (1979-1989)	123
Capítulo 7: La producción habitacional a nivel nacional de la dictadura	125
Antecedentes generales de la producción habitacional	126
Subsidios habitacionales a nivel nacional.....	129
Producción habitacional a nivel nacional.....	135
Capítulo 8: Producción habitacional en el Área Metropolitana de Santiago (1979-1989)	141
La homogenización comunal en el AMS.....	148
La superficie y los costos unitarios de las viviendas en el AMS	153
Las líneas de acción de la producción habitacional	158
Tipologías de agrupamiento	163
Sistemas de contratación de obras y empresas contratistas.....	168

Capítulo 9: Ejemplo de conjuntos habitacionales construidos durante la dictadura.....	173
Población Los Nogales – Puente Alto (1980)	173
Población San Ricardo – La Pintana (1981).....	175
Población Santa María de la Estrella – La Florida (1982)	178
Población El Parral II – Peñalolén (1984).....	180
Población Valle de Azapa – Renca (1986).....	181
Población Los Lagos III – Cerro Navia (1988)	184
Población Yervas Buenas – San Bernardo (1989).....	186
Conclusiones.....	189
Anexos.....	193
Normativa consultada.....	193
Proyectos habitacionales consultados en el AMS.....	196
Bibliografía	204

PRESENTACIÓN

RESUMEN

Hablar de la mercantilización de la vivienda es parte de un debate que, a nivel global, ya tiene por lo menos 150 años. Sin embargo, sus múltiples acepciones e implicancias han hecho que abordarla no sea una cuestión simple. Pese a ello, este debate ha estado centrado principalmente en dos líneas. La primera, guarda relación con el suministro de la vivienda, donde una mercantilización resultaría de la provisión privada en lógicas de mercado. La segunda se refiere a las características propias de la producción, donde la vivienda pasaría de entenderse de un bien en función de su utilidad, a una mercancía cuyos atributos son reducibles en dinero. En el caso chileno, bastante se ha dicho de los efectos que la política neoliberal pinochetista tuvo en la vivienda. No obstante, no queda muy claro, a partir de la evidencia empírica, cuáles fueron las principales transformaciones, y cómo estas se produjeron y afectaron la producción habitacional.

La presente investigación, busca esclarecer de qué manera y bajo qué forma se mercantilizó la vivienda social en Chile durante la dictadura militar. Para ello, en primer lugar, se estudiaron las transformaciones ocurridas en los sistemas de producción habitacional entre 1973 y 1989. Luego se revisaron los alcances que esas transformaciones tuvieron en la producción habitacional, particularmente en el Área Metropolitana de Santiago. Se avanza así la hipótesis que la mercantilización de la vivienda social chilena se produjo principalmente por el traspaso de funciones productivas del Estado al Mercado. Ello en el imperativo de producir masivamente viviendas terminadas, la redujo a una condición de mercancía que incentivara la participación del sector privado. No obstante, este proceso se desarrolló de forma poco lineal, en un camino bastante tortuoso y de experimentación política, la cual tras el curso de 16 años de dictadura permitió acentuar las bases de un modelo de producción que aún persiste sin mayores alteraciones. "Housing by market" fue la respuesta que la dictadura dio al problema de la vivienda, y resultó ser la antítesis de las orientaciones impuestas por Washington a los países del tercer mundo durante las décadas de 1970 y 1980, las cuales habían surgido a partir de los planteamientos de John Turner en su libro "Housing by people". La mirada del régimen militar transformó el problema habitacional de los más pobres en una oportunidad de mercado, cuya demanda era sostenida a través de la acción del Estado.

Conceptos clave:

Mercantilización, Sistema de Producción Habitacional, Vivienda Social, Políticas Habitacionales, Neoliberalismo.

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1960 se comenzó a desarrollar en Latinoamérica un importante proceso de reflexión sobre el significado de la vivienda social. John Turner, arquitecto inglés, considerado uno de los autores más influyentes en este campo después de la Segunda Guerra Mundial, señalaba que la vivienda debía estar definida en relación a la utilidad que ésta prestaba a las familias. En ese sentido, proponía valorar la vivienda *por lo que hace*, en lugar de solo cuantificarla *por lo que es* a partir de sus atributos materiales. A partir de su experiencia en barriadas peruanas, Turner ponía en valor las estrategias habitacionales que desarrollaban las familias, para de acuerdo a sus necesidades, a las circunstancias de su vida, y a los recursos que tenían a disposición, lograr satisfacer sus necesidades. En esta estrategia, a la cual llamó *desarrollo progresivo*, destacaba la capacidad de las viviendas de adecuarse de manera gradual a los distintos requerimientos, lo cual contrastaba con la política de viviendas basadas en pequeñas unidades terminadas y estandarizadas (Turner, 1968). También argumentaba que las viviendas progresivas tenían un menor costo de producción que las viviendas terminadas con estándares mínimos, haciendo que su acceso fuera más difícil para las familias pobres de los países en vías de desarrollo (Turner, 1968). A ello se suma que las viviendas progresivas otorgaban mayor control y libertad sobre las variables de diseño, construcción y gestión, necesarias para satisfacer sus requerimientos habitacionales (Turner & Fichter, 1972, pág. 241). Siguiendo esta misma línea, Charles Frankenhoff definía la vivienda como un grupo de servicios habitacionales, ajustables a las necesidades específicas de cada familia mediante un proceso dinámico y gradual (Frankenhoff, 1969, pág. 24).

El año 1976 John Turner publica su popular libro "*Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*", en donde promueve una visión autogestionada de la vivienda apoyada por el Sector Público. En este libro se cuestionan los sistemas centralizados de producción, los que a su juicio simplificaban las necesidades habitacionales familias, por medio de la provisión masiva y estandarizada de unidades. A juicio del autor, estas formas de provisión valoraban la vivienda como un bien en fusión de su valor de cambio, en lugar de su valor social o de uso, lo que en último término la convertían en una mercancía (Turner, 1976, págs. 64-66). Así también, los atributos cualitativos y cuantitativos de estas viviendas, valorables monetariamente, hacían que no lograsen dimensionar los *valores humanos* de la vivienda (Turner, 1976, pág. 54). No obstante, Turner también reconocía que los asentamientos informales, derivados de la autoconstrucción, se encontraban carentes de servicios básicos. Para ello promovía focalizar las políticas habitacionales del Sector Público en la dotación de "servicios habitacionales" mínimos, tales como la urbanización y la provisión básica de infraestructura de suministros y construcción, los que no podían ser resueltos de manera eficiente por las propias familias. Basado en estas ideas, el Banco Mundial incentivó a que los Gobiernos de los países del Tercer Mundo suministraran obras de urbanización y de infraestructura básica a los sectores más vulnerables, con el fin de racionalizar los recursos destinados a remediar el problema de vivienda. Esta forma de atención creó, a juicio de autores como Mike Davis, una extraña combinación entre los ideales anarquistas que inspiran la obra de Turner, y el liberalismo económico. A su vez, produjo un abandono de las políticas habitacionales de la postguerra, las cuales habían propiciado la producción de viviendas sociales fuer-

temente subsidiadas, y las reemplazó por la atención *in situ* de las áreas hiperdegradadas (Davis, 2007). Con el tiempo, otras entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), pasaron también a suscribir estas ideas, debido a los bajos costos de producción (Gilbert, 2002).

Hacia la década de 1980, y ante el avance de las políticas neoliberales comandadas por los gobiernos de Thatcher y Reagan, se comenzaron a hacer críticas a las políticas de viviendas progresivas, principalmente porque se consideraban poco efectivas para reducir el déficit habitacional. Además, a juicio de los críticos, estas políticas carecían de una perspectiva a largo plazo que considerase las políticas de suelo y los sistemas de financiamiento de la construcción (Fernandez Maldonado, 2015, pág. 8). En ese contexto surgió un nuevo paradigma, guiado principalmente por las ideas del economista peruano Hernando De Soto, para quien el principal problema radicaba en la incapacidad de las familias de escasos recursos de ingresar al mercado de la vivienda. Para el autor el problema no surge de la naturaleza misma del mercado, sino de la incapacidad del Estado por reconocer el capital de las familias, la vivienda informal, dentro del sistema jurídico imperante (De Soto, Ghersi, & Ghibellini, 1987, pág. 23). Estas barreras de acceso al mercado inmobiliario formal han hecho que, a juicio del autor, el enorme capital que las familias de los asentamientos informales han invertido en sus viviendas se transforme en "capital muerto". De esta manera, para De Soto la solución estaría en conceder a los pobres derechos de propiedad y facilitar su acceso al crédito, lo cual permitiría que los mercados operen correctamente, trayendo con ello el desarrollo económico de los países (De Soto, 2000). A partir de estas y otras ideas, el Banco Mundial comenzó a partir de la segunda mitad de la década de 1980 a propiciar la privatización del mercado de la vivienda de interés social (Davis, 2007, pág. 98).

En Chile, y pese a que las políticas habitacionales han tenido importantes transformaciones durante los últimos años, existe bastante consenso de que los principales cambios tienen su origen en aquellos llevados a cabo por la dictadura de Pinochet durante los años setenta y ochenta. Según la mayoría de los autores, durante este periodo se adoptó un modelo neoliberal, cuyos fundamentos están en la liberación del mercado del suelo y la implantación del modelo subsidiario, los cuales como resultado habrían producido la mercantilización de la vivienda social (Rodríguez & Sugranyes, 2005; Hidalgo, 2005; Farías, 2014; Imilan, 2016). Una hipótesis de la presente investigación es que estos cambios se desarrollaron de manera poco lineal y de forma bastante experimental, habiendo incluso existido diversas posturas al interior del régimen sobre los mecanismos que se debían poner en práctica para solucionar el problema de la vivienda. El quiebre democrático ocurrido el 11 de septiembre de 1973 no solo significó el inicio de un periodo marcado por la represión y la violación sistemática de los Derechos Humanos por parte de la dictadura pinochetista, sino que marcó el inicio de transformaciones políticas, sociales y económicas que crearon las bases de un nuevo modelo de sociedad que todavía perdura hasta nuestros días. Este modelo, al que algunos autores denominan neoliberalismo, se ha basado en la idea utópica en que las relaciones sociales pueden reducirse formas de intercambio e interacción en el mercado. Ello ha relegado la condición de ciudadanía a una noción puramente formal, donde el interés común ha ido desapareciendo en desmedro de los intereses particulares, los cuales se enmarcan en un proceso

permanente de negociaciones y transacciones monetarias entre individuos. Si bien el neoliberalismo surgió como una antítesis a los dogmatismos que defendían que el Estado era el único ente capaz de atender las necesidades de lo público, lo cierto es que este modelo terminó por imponer un nuevo dogma, basado en las relaciones de intercambio económico, y en donde las funciones sociales han quedado relegadas al régimen del derecho privado (Atria, 2013).

Por su parte, autores como Eduardo Silva y Rolando Álvarez han hablado de la existencia de dos periodos de la política económica de la dictadura. El primero, caracterizado por una apertura radical al libre mercado, suponía que éste por sí solo sería capaz de asignar de mejor manera bienes y servicios como la salud, la educación o la previsión social. Esto autores han denominado a este periodo como *neoliberalismo radical*, el cual recogía principalmente las ideas importadas de la Escuela de Economía de Chicago. Con el pasar de los años, este modelo no cumplió con las expectativas, y además fue en gran parte causante de la crisis económica de 1982, la cual deterioró todavía más la vida de las familias más pobres. Esto llevó a una reformulación de las políticas económicas, donde el Estado pasó nuevamente a tener un rol importante en la provisión de bienes y servicios públicos, no ya a partir de la producción directa, sino mediante una política subsidiaria que permitiera a los más pobres acceder al mercado. A este periodo los autores lo denominan como *neoliberalismo pragmático* (Silva, 1993; Álvarez, 2012).

Los cambios evidenciados en la política habitacional se comenzaron a desarrollar en Chile mucho tiempo antes de que las ideas de Hernando De Soto fuesen populares en Washington, y lo hicieron tan pronto la dictadura militar se hizo del poder en 1973. Sin embargo, las reformas más radicales se comenzaron a producir durante la segunda mitad de la década de 1970. A contar de 1978, y hasta aproximadamente 1984, el régimen pinochetista, amparado en el paradigma de la *economía social de mercado*, asumió un rol meramente subsidiario, propiciando a la vez una paulatina salida del Estado de los distintos ámbitos de la producción habitacional. Esta acción tenía por objeto reducir el gasto fiscal mediante el aumento de la participación del sector privado de la construcción. Para Fernando Atria, este principio de subsidiaridad, con una marcada óptica monetarista, redujo el rol del Estado, limitándolo a ser mero regulador y garante de las acciones del mercado, enajenando empresas y servicios de su dependencia y abandonando la provisión estatal de bienes públicos (Atria, 2013). Así, a inicios de 1978 se promulgó el Subsidio Habitacional, reemplazando el rol histórico que Estado había tenido en la provisión de viviendas públicas, y traspasando al mercado mayores atribuciones y libertades en la producción habitacional (Hidalgo, Paulsen, & Santana, 2016). Este instrumento de financiamiento tenía como principal objetivo la reducción del déficit habitacional acumulado, para lo cual incentivaba la producción masiva de viviendas terminadas dando mayor participación al sector privado de la construcción. A juicio de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, estos incentivos se generaban tanto para la construcción de viviendas como para el financiamiento de la demanda, y establecían que para el éxito de esta política era necesario el endeudamiento de las familias, principalmente en la banca privada (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Así, este modelo suponía que la libre competencia sería capaz de ofrecer las mejores respuestas habitacionales a los distintos segmentos según su capacidad de pago, incluyendo a los más pobres. Todo ello hizo que

la vivienda pasara de la condición de derecho a la condición de mercancía, un bien transable en el mercado, donde los más pobres, con la ayuda del Estado, solo pueden optar a la vivienda que les toca (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

Washington del Desarrollo, según constata Alan Gilbert, veía con preocupación la política habitacional de la dictadura, principalmente porque cuestionaba su modelo de propiciar la entrega de viviendas terminadas y subsidiadas a los más pobres, ya que ello a su juicio, ponía en riesgo la estabilidad financiera del sistema (Gilbert, 2002). También en Chile existieron críticas al modelo adoptado por la dictadura, dentro de las más importantes se encontraban las del poderoso gremio de la construcción agrupado en la Cámara Chilena de la Construcción CChC, para quienes el Estado debía tener una presencia más activa. A ello se suma a que la política habitacional no estaba produciendo los resultados esperados en la reducción del déficit habitacional, principalmente porque el sector privado no estaba interesado, al menos en un primer momento, de operar con el subsidio (Gilbert, 2002, pág. 315). Esta falta de oferta hizo que un número importante de ellos quedara sin ser utilizados, lo que también se sumó a que el mercado financiero no estaba otorgando créditos a largo plazo a las familias más pobres, necesarios para la compra de una vivienda en el mercado. Este desajuste se vio profundizado por los efectos de la crisis económica de 1982, la cual produjo un fuerte incremento de la cesantía, llevando a que muchas familias perdieran sus casas al no poder cancelar los dividendos, y al ser éstas las garantías de los créditos habitacionales solicitados (Scherman, 1990). Todo esto llevó a que la política habitacional de *libre mercado* fuese replanteada en parte a mediados de la década de 1980, momento en que el rol del Estado pasó nuevamente a ser preponderante (Silva, 1993; Álvarez, 2012).

Como se ha mostrado, existe bastante consenso en la literatura que las transformaciones de la política habitacional, desarrolladas durante la dictadura pinochetista, ocasionaron la mercantilización de la vivienda social. Sin embargo, a mi juicio aún persisten una serie de vacíos investigativos y formas erradas de entender el problema. En primer lugar, la mayoría de los trabajos ha tendido a ver estas transformaciones como un proceso lineal y homogéneo, las cuales aparentemente solo se enmarcan en el desarrollo y profundización del modelo neoliberal (ver Hidalgo, Paulsen, & Santana, 2016; Rodríguez, A., & Rodríguez, P., 2013). Estos trabajos a su vez se han focalizado principalmente en los discursos, y han establecido que la mercantilización de la vivienda surge de la implantación del modelo subsidiario, el cual transformó la vivienda de un derecho en una mercancía. Este tipo de análisis ha tendido a simplificar el tortuoso proceso de transformaciones bajo el concepto de subsidiariedad, y ha dejado fuera una serie de cambios que también se dieron en los sistemas de producción habitacional. En segundo lugar, tampoco la mayoría de los estudios ha develado cuáles fueron las transformaciones particulares que se fueron desarrollando durante el curso de los 16 años de la dictadura. Finalmente, tampoco se pueden evidenciar en estos estudios, datos empíricos sobre los efectos que estas transformaciones tuvieron en la producción habitacional organizada por el sector público, y los que existen, solo se han focalizado en la ubicación de los conjuntos habitacionales por medio de patrones generales de distribución.

La presente investigación pretende responder concretamente qué cosas cambiaron en la política habitacional. La respuesta a esta pregunta determinará si efectivamente ocurrió una mercantilización de la vivienda social durante la dictadura pinochetista. Junto con esto, también se quiere observar los efectos que estas transformaciones tuvieron en los sistemas de producción habitacional, en la vivienda, y en la producción habitacional misma. La metodología utilizada para responder a estas preguntas representa un enfoque mixto a través de procesos concurrentes. Para ello se utilizaron principalmente dos herramientas de análisis. La primera consulta un análisis documental tanto de la normativa en vivienda, como de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a partir de los cuales se intenta develar las transformaciones específicas de la política habitacional. La segunda contempla un análisis de datos, obtenidos de las mismas fuentes oficiales, y con los cuales se pretende observar la forma en que estas transformaciones afectaron la labor habitacional de Sector Público. El método de análisis utilizado también se caracterizó por ser historicista, vale decir, se considera la historia y los distintos momentos como un instrumento de trabajo básico para la comprensión de las transformaciones.

Para el desarrollo de la presente tesis, esta ha sido dividida en tres partes. La primera, de carácter introductorio, contempla una revisión conceptual de los principales tópicos que aborda esta investigación, además de una recopilación general de los antecedentes de la política habitacional y urbana previa al golpe militar de 1973. La segunda parte de esta tesis contempla un estudio en profundidad de las transformaciones en materia de políticas habitacionales ocurridas entre 1973 y marzo de 1990. Asumiendo que estas transformaciones se desarrollaron de forma poco lineal, se han distinguido tres tiempos principales: *reestructuraciones iniciales* (1976-1977), *neoliberalismo radical* (1978-1983), y *neoliberalismo pragmático* (1984-1989). Finalmente, en la tercera parte se estudian las implicancias que estas políticas tuvieron en la producción habitacional, tanto a nivel nacional, como en el Área Metropolitana de Santiago (AMS). En ésta última además se realizará un análisis locacional de la producción habitacional organizada por el sector público. Este análisis se realizó con los datos oficiales del MINVU de la producción habitacional en el AMS, entre los años 1979 y 1989, los que posteriormente fueron georeferenciados a nivel de proyecto.

Este trabajo de investigación, en el marco del proyecto FONDECYT "*Propietarios, no proletarios: un estudio de las políticas de suelo para la vivienda popular en Santiago, 1958-1997*", a cargo del profesor Emanuel Giannotti, busca aportar con una visión menos estereotipada sobre los procesos que determinaron los cambios en la política habitacional durante la dictadura. A modo preliminar, los resultados de esta investigación arrojaron que existió una mercantilización parcial de la vivienda, por cuanto siempre se requirió de la intervención del Estado para sostener el sistema de producción. Fue justamente esa política de incentivos a la participación del sector privado, la que después de una serie de ensayos, logró diseñar un sistema diseñado para perdurar, reduciendo significativamente el déficit habitacional, pero a la vez, reduciendo la vivienda a la condición de mercancía.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

En relación a los cambios ocurridos en materia habitacional durante la dictadura pinochetista, la presente tesis pretende responder a dos preguntas fundamentales:

¿Existió una mercantilización de la vivienda social chilena durante la dictadura militar pinochetista?, y en caso de ser así ¿de qué manera esta se produjo?

Para contestar estas interrogantes, se han formulado dos preguntas específicas, cuya convergencia permitirá debelar la situación mercantil de la vivienda durante el régimen:

P1. *¿Cuáles fueron las principales transformaciones de la política habitacional ocurridas durante la dictadura militar pinochetista?*

P2. *¿Qué efectos tuvieron estas transformaciones en la producción habitacional durante el curso de la dictadura militar pinochetista?*

HIPÓTESIS

Las transformaciones de los sistemas de producción habitacional, llevadas a cabo a partir de 1978, produjeron la mercantilización de la vivienda social, principalmente por medio del traspaso al mercado de las funciones productivas que antes recaían en el Estado. No obstante, estas transformaciones se desarrollaron en un contexto de bastante experimentación política e institucional, que luego de un largo y tortuoso camino permitieron asentar las bases de un modelo que permanece vigente sin grandes cambios. No obstante, la utopía de que el mercado por sí solo podía hacerse cargo de la atención de la demanda habitacional de los sectores más pobres, nunca pudo alcanzarse. Por el contrario, para sostener este mercado privado siempre fue necesaria la participación del Estado. Ello permitiría avanzar la hipótesis de que existió una mercantilización parcial de la vivienda social, o bien, que ésta pasó por diferentes momentos durante el curso de los 16 años de la dictadura.

OBJETIVO

Determinar si existió una mercantilización de la vivienda social chilena durante la dictadura militar pinochetista y establecer, en caso de haberse producido, de qué forma ésta se desarrolló.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

O.E. 1. Analizar las principales transformaciones políticas e institucionales del sector de la vivienda ocurridas durante la dictadura militar, reconociendo los principales cambios.

O.E. 2. Analizar, temporalmente y espacialmente, los cambios en la producción habitacional del sector público, tanto a nivel de subsidios como de la cantidad de viviendas construidas por mandato del sector público durante la dictadura militar.

JUSTIFICACIÓN

En términos generales, y a partir de la revisión previa de trabajos realizados en materia de las transformaciones habitacionales durante la dictadura, se ha podido determinar que existen vacíos y formas erradas de entender el proceso. En primer lugar, se puede evidenciar que la mayoría de ellos aborda esta temática de forma bastante genérica, en donde se asumen que estas transformaciones se llevaron a cabo de manera bastante lineal y homogénea por medio de la implantación del modelo *neoliberal* importado desde Chicago. A ello se suma a que ha existido una reiterada simplificación del problema, en donde a prácticamente todas las transformaciones se las pasa a llamar "subsidiariedad", una política que en el caso de la vivienda solo afectó a financiamiento y que, por tanto, excluye otros procesos de cambios tan importantes como éste. También se puede evidenciar que la mayoría de los trabajos ha analizado este proceso en un plano discursivo, donde el significado de la mercantilización estaría puesto en el paso de la vivienda de la condición de derecho a la condición de bien (mercancía). En ese sentido, tampoco hay suficientes datos empíricos que evidencien concretamente qué cosas cambiaron y de qué forma lo hicieron. Si bien este trabajo también analiza los discursos oficiales, éste ha sido además acompañado de datos empíricos en materia de cambios normativos, de las políticas implementadas y de la producción habitacional del Sector Público, ésta última casi siempre relegada a la ubicación de los conjuntos realizados.

La presente investigación parte de la base que las transformaciones habitacionales desarrolladas durante el régimen militar recorrieron un camino bastante tortuoso de experimentación política e institucional, en donde se ensayaron diferentes sistemas y mecanismos para dar respuesta a las demandas habitacionales de los sectores más vulnerables. De esta manera se pretende aportar con evidencia específica que de cuenta de los principales cambios ocurridos, la forma en que éstos se desarrollaron, y cómo ellos pueden ser evidenciados a partir de datos cuantitativos de la producción habitacional.

ALCANCES Y LIMITACIONES INVESTIGATIVAS

La presente investigación pretende estudiar de manera particular las transformaciones ocurridas durante la dictadura militar en el sector vivienda, las cuales permitan establecer si es posible hablar de una mercantilización de la vivienda social. Si bien esta tesis realiza un marco histórico de la política habitacional chilena durante el siglo XX, no es un estudio comparativo con los periodos anteriores, ni mucho menos analiza la forma en que estas transformaciones se siguieron desarrollando durante los gobiernos democráticos posteriores a 1990.

En relación al estudio de la producción habitacional, la presente tesis se focaliza en el periodo comprendido entre los años 1979 y 1989, principalmente por dos razones. La primera, porque a nuestro juicio da cuenta del periodo en el que se comenzaron a implementar las principales transformaciones del sistema de producción habitacional, con la creación del sistema subsidiario, la focalización en la vivienda social, y el traspaso de la función productiva. La segunda razón es porque los datos a los que se tuvo acceso, y que permitían hacer comparable la magnitud de los cambios solo se encontraban completos en este periodo. Estos datos, se expresan a nivel de proyecto, e incluyen la cantidad de viviendas construidas, las comunas de emplazamiento, los costos unitarios y totales de producción, la superficie unitaria y totales edificadas, las líneas de acción a la cual se estaba atendiendo, las tipologías de agrupamiento, los sistemas de contratación de obras utilizados, y las empresas contratistas responsables. En relación con la georreferenciación de la información, los datos se acotaron al Área Metropolitana de Santiago, lo cual permitía facilitar su estudio. Por otro lado, se constata que el análisis se realizó con las limitaciones estadísticas propias de la etapa formativa, haciendo que las comparaciones recogieran la totalidad de los datos a nivel comunal, y cuyas muestras las hacía bastante disimiles en términos de la magnitud de la producción.

Finalmente, también se constata que existieron más transformaciones en el sector vivienda de las que fueron estudiadas. Así también quedará pendiente para futuros trabajos un estudio en mayor profundidad del comportamiento de mercado del suelo y de la vivienda en términos de utilidades, así como implicancias más específicas en términos de la calidad de las unidades producidas y su capacidad de adecuarse a los distintos requerimientos de las familias.

METODOLOGÍA

Para develar si existió una mercantilización de la vivienda social chilena, la presente tesis ha tomado dos caminos principales. El primero consulta el estudio de las transformaciones de las políticas habitacionales en el transcurso de la dictadura, las cuales habrían modificado los sistemas de producción habitacional. El segundo considera el estudio mismo de la producción habitacional, lo cual nos permita analizar los resultados que esas transformaciones tuvieron en la vivienda social. Por esta razón, la presente investigación se desarrolla a partir de un enfoque mixto a través de procesos concurrentes. Ello implica que para dar respuesta a nuestra pregunta de investigación hemos utilizado una serie de herramientas. Para tales efectos, se han desarrollado dos principales pasos metodológicos, los cuales responden a las preguntas y objetivos específicos antes enunciados.

PASOS METODOLÓGICOS

- PM 1.** Se realizó un análisis documental el cual permitió reconocer las principales transformaciones de la política habitacional llevadas a cabo por la dictadura militar pinochetista entre los años 1973 y 1989. Para ello se revisaron tanto las Memorias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desarrolladas entre los años 1975 y 1989, como la normativa más relevante del sector vivienda desarrollada durante ese periodo. Esta normativa incluyó Leyes, Decretos y Reglamentos que normaban la producción habitacional, la contratación de las obras, el sistema de postulación y asignación de las viviendas, los programas habitacionales y sus requerimientos específicos, así como las normas del financiamiento. A la vez, y de acuerdo con una revisión preliminar, se decidió analizar dichas transformaciones en tres periodos. El primero, comprendido entre 1973 y 1977 da cuenta de una reducción importante del gasto fiscal y una modificación de la institucionalidad. El segundo periodo, contempla una liberalización de las políticas de vivienda y de suelo, y va desde 1978 a 1983. El último periodo (1984-1989) contempla un retorno al pragmatismo, devolviendo al Estado un rol importante en la planificación y gestión de la política habitacional
- PM 2.** Se realizó un análisis de datos de la producción habitacional, con el objeto de dimensionar el impacto de las transformaciones de las políticas de vivienda. El periodo consultado para este análisis va principalmente entre 1978, momento en que entra en funcionamiento el sistema de subsidio habitacional, y 1989, momento en que finaliza la producción habitacional de la dictadura. Han sido consideradas para este análisis tanto la demanda organizada por el sector privado con financiamiento estatal, correspondiente a la línea de subsidios; así como la demanda organizada por el sector público a través de los programas de vivienda. Para ello se revisaron los datos oficiales, obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre 1978 y 1989. El análisis de datos se realizó por medio de tres sub-pasos.

- PM 2.1.** Se realizó un análisis de datos de la labor habitacional realizada por el Estado a nivel nacional, considerando anualmente tanto los subsidios como la cantidad de viviendas construidas por mandato del Sector Público entre 1978 y 1989. Para ello, en primer lugar, se construyó una matriz de análisis que consultaba, la cantidad de subsidios otorgados, de subsidios pagados y los montos anuales cancelados. Este análisis a su vez se segmentó a nivel de las diferentes líneas de subsidios implementadas. En segundo lugar, se realizó una matriz de análisis consultando la cantidad de viviendas terminadas, los metros cuadrados totales edificados y los montos cancelados por parte del Estado. En ambos casos, este análisis se relacionó con los tres periodos analizados en la presente investigación.
- PM 2.2.** Se realizó un análisis georreferenciado para el estudio de la producción habitacional organizada por el sector público entre los años 1979 y 1989, localizada dentro del Área Metropolitana de Santiago (AMS). Para ello se recopilaron los datos de la producción habitacional de las memorias del MINVU, con los cuales se construyó una matriz de análisis a nivel de proyecto. Esta información identifica la comuna de emplazamiento, la cantidad de viviendas construidas, el año de término de las obras, la línea de acción a la cual atendía, las superficies unitarias de las viviendas y total del conjunto, los costos unitarios por vivienda construidas y totales de la construcción de las obras del conjunto, el sistema de contratación de obras utilizado, la forma de agrupamiento de las viviendas, y las empresas contratistas responsables de la construcción y ejecución de las obras. Utilizando esta matriz, se procedió a georreferenciar dicha información en el Área Metropolitana de Santiago, lo cual permitió estudiar las tendencias locacionales a partir de las transformaciones experimentadas.

En primer lugar, se construyó un archivo (*shp*) que agrupó la matriz de datos con la producción habitacional del el Área Metropolitana de Santiago, con un archivo con los proyectos habitacionales georreferenciados, utilizando para esto el programa Google Earth Pro. Los puntos y polígonos exactos se establecieron revisando información proveniente de diversas fuentes, como un catastro de viviendas sociales proporcionado por la Universidad Católica, que muy probablemente es el resultado del estudio conducido por Rodríguez y Sugranyes (2015), y la Base Nacional de Villas de Blocks (214), obtenida del centro de documentos de Techo Chile. Posteriormente se utilizó la herramienta ArcMap de ArcGIS, para analizar la información a nivel de comunas. La información georreferenciada contempla casi la totalidad de las viviendas construidas por el Sector Público en AMS por medio del sistema de contratación de obras, e incluye las distintas líneas de acción ejecutadas durante esos años. Cabe destacar que para hacer comparable los datos en términos de costos de producción, y dado que hasta 1981 se utilizaban las Cuotas de Ahorro (CA) en lugar de la Unidad de Fomento (UF) como unidad de cuenta

reajutable, se realizó la conversión de las unidades a través de las cifras oficiales que dispone el Banco Central, información que se obtuvo del documento Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000, elaborado por el Banco Central. En la misma línea, también las comunas de emplazamiento fueron corregidas en función de los límites comunales actuales, sin embargo, a partir de estos cambios sufridos principalmente a partir de 1981, también se realizó un análisis asociado a la conformación de áreas homogéneas. Para el análisis, los datos han sido clasificados mediante método de rupturas naturales de Jenks, el cual establece cortes naturales que se basan en las agrupaciones naturales de los datos. Estos cortes se caracterizan por agrupar mejor los valores similares y maximizan las diferencias entre las distintas clases. Para ello se utilizó como herramienta de análisis de datos el software ArcMap de ArcGIS 10.1.

PM 2.3. Finalmente, se realizó una revisión de casos correspondientes a proyectos habitacionales ejecutados por mandato del sector público. Estos permitieron evidenciar las particularidades de las transformaciones de los sistemas de producción habitacional. Cada proyecto fue redibujado a partir de los planos oficiales obtenidos por el trabajo investigativo de Emanuel Giannotti "*Propietarios, no proletarios: un estudio de las políticas de suelo para la vivienda popular en Santiago, 1958-1997*", a los cuales se le incorporó la información específica a nivel de proyecto, obtenidas de los datos de la producción habitacional en el AMS en las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La selección de casos se realizó considerando los dos periodos principales a estudiar (1979-1983) y (1984-1989). Junto con ello se decidió seleccionar distintas tipologías de agrupamiento implementadas, procurando que fuesen representativas del año en que se ejecutaron dichos proyectos. También se procuró seleccionar proyectos representativos de las principales empresas contratistas, encargadas de su ejecución. En relación con las comunas, los proyectos seleccionados se encuentran en aquellas en donde el volumen de la producción fue significativo. Finalmente, también se seleccionaron proyectos asociados a las diferentes líneas de acción. Los proyectos seleccionados fueron:

1. Población Los Nogales – Puente Alto (1980)
2. Población San Ricardo – La Pintana (1981)
3. Población Santa María de la Estrella – La Florida (1982)
4. Población El Parral II – Peñalolén (1984)
5. Población Valle de Azapa – Renca (1986)
6. Población Los Lagos III – Cerro Navia (1988)
7. Población Yerbas Buenas – San Bernardo (1989)

CAPÍTULO 1: EL CONCEPTO DE MERCANTILIZACIÓN

El mercado, en términos generales, es el espacio físico o simbólico que posibilita las relaciones de intercambio entre individuos y/o instituciones, las cuales se realizan mediante transacciones económicas determinadas por la ley de la oferta y la demanda. Sin embargo, esta definición se puede enmarcar dentro de dos principales vertientes. La primera, situada dentro de una dimensión económica, entiende el mercado como una serie de mecanismos y funciones estrictamente económicos. La otra, desde una dimensión más sociológica, lo entiende como un sistema de estructuras e instituciones socialmente complejas que dan forma a la economía (Zafirovski, 2007). Lo anterior anticipa una discusión aún más compleja, el significado de la mercantilización. Este concepto, presente en buena parte de los debates sociológicos, económicos y políticos que comenzaron a producirse desde el surgimiento de la economía clásica, ha sido abordado desde varios puntos de vista. Mientras algunos autores hablan de mercantilización en relación con la capacidad de intercambio de bienes y servicios en el mercado; otros lo hacen en el ámbito de los valores, derechos y el traspaso de las funciones del Estado al Mercado. En palabras simples, la mercantilización pudiera ser definida como un proceso en el cual ciertos bienes y servicios se transforman en mercancías. Pero ¿Qué es una mercancía?

Karl Marx en la primera parte de *El Capital*, de 1867, establece que las mercancías son, en primer lugar, objetos que en virtud de sus propiedades satisfacen necesidades humanas, utilidad a la que Marx denomina "*valor de uso*" y que se encuentra determinada por su materialidad (Marx, 1967, págs. 39-40). Sin embargo, Marx agrega que los *valores de uso* no se hacen efectivos más que en el consumo, convirtiéndolo en el soporte material del *valor de cambio*. A partir de Marx, éste se considera como una relación cuantitativa, una proporción en la que tantos valores de uso de una determinada clase se intercambian por tantos de otra, pero para ello, tienen que ser reducibles a un algo común del que representan un más o un menos (Marx, 1967, pág. 41). A juicio del autor este elemento común no es más que el trabajo humano materializado en ellas (Marx, 1967, pág. 42). Por tanto, desde la perspectiva marxista una mercancía es un bien que, fruto del trabajo humano, es a la vez *valor de uso* y *valor de cambio*. De esta forma, para Marx, un objeto puede ser útil sin tener valor de cambio, vale decir, sin provenir del trabajo (como por ejemplo el aire, los prados naturales o el suelo virgen), haciendo que por ello no puedan ser considerados como mercancías (Marx, 1967, pág. 44). No obstante, como se verá más adelante, los valores de uso sociales a los que se refiere Marx no necesariamente son producto del trabajo, haciendo que bienes incluso que no son provenientes del trabajo humano, puedan transformarse en mercancías.

Si bien esta mirada de las mercancías en razón de su *valor de uso* y *valor de cambio* fue ampliamente difundida por la corriente marxista, lo cierto es que estas nociones habían sido desarrolladas con anterioridad. En la vereda contraria, y casi un siglo antes, Adam Smith en su libro de 1776 *La Riqueza de las Naciones*, afirma que el valor posee un doble significado. Por una parte "se expresa como la utilidad que tiene un objeto particular; y otras veces, se expresa como la capacidad que se deriva de la posesión del dinero" (Smith, 2005, pág. 47). Smith al primero denomina como *valor de uso*, mientras que al segundo *valor de cambio*.

PRINCIPALES VISIONES DEL CONCEPTO DE MERCANTILIZACIÓN

Los enfoques con que ha sido abordado el concepto de mercantilización responden a los contextos históricos, políticos, sociales y económicos de los diferentes trabajos investigativos. La mayoría de estos estudios establecen críticas al modelo de producción capitalista y sus alcances en la provisión de bienes y servicios del bienestar social, que incluye a la vivienda. A continuación, presentamos tres enfoques principales:

A. LA SUPREMACÍA DE VALOR DE CAMBIO POR SOBRE EL VALOR DE USO

A juicio de varios autores, uno de los principales elementos que caracterizan a la mercantilización es la supremacía del *valor de cambio* por sobre su función social, su *valor de uso*. En términos generales el *valor de uso* es la capacidad material de un bien de satisfacer las necesidades y deseos de la sociedad, mientras que el *valor de cambio* representa la valoración monetaria de un bien (Harvey, 1990, págs. 17-21). Marx había establecido que en la medida que las relaciones de producción modifiquen o intervengan el *valor de uso* de un bien, al amparo del capitalismo, este terminará entrando en la lógica económica del mercado (Marx, 1973, págs. 285-286). Surgen así dos premisas fundamentales, la primera, que las mercancías se valorizan monetariamente para expresar un precio; la segunda, que esas mercancías son producidas para intercambiarse dentro del mercado (Harvey, 1990, pág. 21). En esa línea, Ray Forrest y Peter Williams manifiestan que el modo de producción capitalista se caracteriza por la producción de mercancías y la acumulación de capital, lo cual pone de manifiesto en el dominio del valor de cambio por sobre el valor de uso (Forrest & Williams, 1984). No obstante, este paradigma permea no solo en los atributos económicos, sino que también en los valores, aspiraciones y creencias que una sociedad termina por normalizar, a través de su validación en los sistemas legales y educativos (Forrest & Williams, 1984). Esta nueva cultura del capital se ve reflejada en la hegemonía de las relaciones mercantiles, entendidas como la reproducción de las relaciones de producción capitalista, las que han sido particularmente visibles en la proliferación de los bienes *durables*, como la vivienda (Forrest & Williams, 1984).

B. LA DEPENDENCIA DEL MERCADO PARA LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES

Otro elemento importante para el desarrollo del concepto de mercantilización guarda relación con la cobertura de las necesidades básicas o sociales y la oportunidad que estas representan para la acumulación de capital. De acuerdo con Max Weber, las diferentes formas en que se da cobertura a las necesidades son resultado de luchas entre diferentes intereses, y pueden influir en el desarrollo y sentido de la gestión económica, haciéndolas favorables para el desarrollo capitalista y llegando, en los casos más extremos, a que la cobertura total de las necesidades dependa del libre mercado (Weber, 2002, pág. 285). Esta dinámica capitalista ha estado políticamente condicionada por medio de una alianza entre los poderes político y las fuerzas capitalistas que la constituyen en uno de los factores más importantes para el desarrollo del capitalismo moderno (Weber, 2002, pág. 288). En este sentido, esta alianza se expresaría en la mercantilización de la provisión de bienes y servicios sociales (Weber, 2002, pág. 1054).

Manuel Castells, por su parte, establece que la estimulación de la demanda se vuelve fundamental para la creación y acumulación del capital privado, lo cual haga del interés del mercado dicha cobertura de las necesidades (Castells, 1978). Para ello el Estado muchas veces promueve una serie de mecanismos (créditos, políticas fiscales, publicidad, entre otros), que permiten organizar de mejor manera el consumo derivado de la prestación de servicios públicos, facilitando así el acceso a los instrumentos del mercado, y a la vez, asegurando una demanda (Castells, 1978). De esta manera, en el caso de la vivienda, sin la intervención del Estado solo habría una demanda efectiva de los grupos de mayores recursos, quienes estarían en condiciones de adquirir una vivienda en el mercado (Castells, 1974, pág. 182).

El sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen, en sus estudios sobre la relación del Estado de Bienestar Europeo (*welfare state*) y el modelo capitalista, establece que los derechos sociales permiten resguardar a los bienes y servicios de la mercantilización. A su juicio, la esencia de la mercantilización se encuentra cuando las necesidades humanas se transforman en mercancías, dependientes del circuito monetario, haciéndolas proclive a la acumulación capitalista (Esping-Andersen, 1990). Esta dependencia del mercado en las economías liberales se funda en la creencia de que sus mecanismos de autorregulación asegurarán el bienestar y la provisión de bienes y servicios sociales a toda la ciudadanía, asumiendo que todos los individuos son igualmente capaces de participar en el mercado (Esping-Andersen, 1990, pág. 35). John Doling agrega que el proceso de mercantilización conlleva transformaciones económicas, sociales y políticas que hacen que los bienes y servicios que antes eran centrales para el bienestar social, hoy sean considerados mercancías producidas y asignadas por medio de los instrumentos del mercado, impulsadas por la acción de productores y consumidores individuales, y negociadas por medio del dinero (Doling, 1999, pág. 156). Michael Harloe por su parte establece que la mercantilización se encuentra en las antípodas del paradigma del Estado de Bienestar (*Welfare state*). En su libro: "*The people's home?: Social rented housing in Europe and America*", realiza una descripción de dicho paradigma, el cual caracteriza como un modelo que contempla la provisión universal de servicios sociales de forma desmercantilizada sobre la base de necesidad y no de la capacidad de pago de los individuos (Harloe, 1995). Opinión compartida tiene Esping-Andersen, para quien la desmercantilización surge cuando el bienestar social está garantizado como un derecho fundado en la ciudadanía, donde el estatus de los derechos sociales es equiparado al de los de propiedad (Esping-Andersen, 1990, pág. 21). Ello permite que "*los individuos o las familias pueden sostener un nivel de vida socialmente aceptable, independiente de su participación en el mercado*" (Esping-Andersen, 1990, pág. 37).

C. LA CAPACIDAD DE INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS

El antropólogo Arjun Appadurai se ha centrado en el estudio de la mercantilización desde una perspectiva cultural, estableciendo que es el intercambio económico el que crea valor, y ese valor a su vez se encarna en las mercancías. En palabras del autor "el intercambio es el que establece los parámetros de utilidad y escasez, en lugar de que suceda al revés, y el intercambio es el que representa la fuente de

valor" (Appadurai, 1991, pág. 18). Appadurai cuestiona el punto de vista predominante de la corriente marxista, el cual establece que las mercancías solo están definidas en función de su valor económico, haciéndolas representaciones materiales típicas del modo de producción capitalista (Appadurai, 1991, pág. 22). Su Visión, por el contrario, establece que el valor de las mercancías no se reduce a algo meramente económico, sino por su potencial de intercambio en su más amplia expresión. Para ello utiliza la definición que Engels aporta en *El Capital*, donde establece que, para que un producto se transforme en mercancía, éste ha de transferirse por medio del intercambio a quien se sirve de él como valor de uso (Marx, 1967, pág. 45). Appadurai además establece que la mercantilización, entendida como el proceso mediante el cual una cosa se transforma en mercancía, es el resultado de una intersección compleja entre factores culturales, sociales y temporales; reconociendo cuatro diferentes tipos de mercancías:

(1) las **mercancías por destino**, que equivalen a los objetos destinados por sus productores principalmente para intercambiar;

(2) las **mercancías por metamorfosis**, cosas destinadas a otros usos que se colocan en el estado de mercancías;

(3) las **mercancías por desviación**, que son un caso especial y agudo de mercancías por metamorfosis, y representan objetos colocados en el estado mercantil, aunque original y específicamente protegidos contra él;

(4) finalmente, las **ex-mercancías**, son cosas recuperadas, ya sea temporal o permanentemente, del estado de mercancías y colocadas en algún otro estado.

(Appadurai, 1991, pág. 32)

Una opinión similar tiene Igor Kopytoff, quien también establece que la mercantilización es un proceso dinámico en relación con la capacidad de intercambio. No obstante, este autor agrega que resulta difícil definir si un bien o servicio social se encuentra completamente mercantilizado, por lo que sería correcto establecer una gradiente entre el estado de mercantilización y el de desmercantilización.

"La mercantilización, entonces, puede considerarse más adecuadamente como un proceso en gestación que como un estado de cosas total o inexistente. Su expansión ocurre de dos maneras: a) con respecto a cada cosa, a la cual vuelve intercambiable por más y más cosas, y b) con respecto al sistema en su conjunto, al hacer que un número creciente de cosas distintas sean cada vez más ampliamente intercambiables" (Kopytoff, 1991, pág. 99)

LA MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Reconociendo las principales aceptaciones del concepto de mercantilización, para el caso particular de la vivienda se ha reconocido en la literatura varias distinciones para su uso. Estas miradas surgen a partir de las experiencias habitacionales que han tenido lugar en distintos países y regiones. Así, por ejemplo, en Europa han primado consideraciones en relación a la tenencia en propiedad, derivadas principalmente de la tradición del Estado de Bienestar en la provisión de viviendas públicas durante la post guerra. En América Latina, en cambio, la discusión se ha dado más en un plano discursivo de los derechos, y la relación entre Estado y mercado. Si bien para Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez la vivienda no puede reducirse a la condición de mercancía, dado que en ella se entrecruzan diferentes elementos que buscan responder a las necesidades de las familias (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 16), lo cierto es que podemos distinguir algunas consideraciones que darían cuenta de la forma en que se puede aplicar éste concepto en la vivienda.

A. LA TENENCIA EN PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

La mercantilización de la vivienda puede ser entendida a partir del régimen de propiedad, de lo público a lo privado. Algunos autores plantean que la mercantilización se produce cuando bienes y servicios de propiedad del Estado se traspasan al sector privado para su comercialización. Forrest y Williams quienes, estudiando las transformaciones liberales ocurridas en Gran Bretaña desde finales de la década de 1970, han evidenciado una promoción de la vivienda privada en desmedro de las viviendas públicas (*Council house*), haciendo que las viviendas que antes estaban en propiedad de los Gobiernos Locales y que eran destinadas para el arriendo a precio justo, posteriormente se fueran vendiendo a privados (Forrest & Williams, 1984). No obstante, a juicio de estos autores, privatización y mercantilización no son lo mismo. Mientras que la primera se relaciona con la tenencia y la propiedad de los bienes, tal como en el caso de Gran Bretaña; la segunda, lo hace en relación con la capacidad de transferencia dentro del mercado (Forrest & Williams, 1984).

B. LA CAPACIDAD DE INTERCAMBIO DE LA VIVIENDA

Otra mirada sobre la mercantilización de la vivienda surge a partir del texto de Engels, *La Cuestión de la Vivienda*, en el cual se establece que la vivienda no es en sí misma un capital. Para Engels existe una clara distinción entre un bien que es solamente valor de uso, y el mismo bien que es un capital. Una vivienda, por ejemplo, puede transformarse en capital al ser vendida o arrendada a un tercero, apropiándose así de una parte del trabajo de esa persona mediante un valor de cambio, haciendo que la mera ocupación de la vivienda por sus propietarios la transformen solamente en valor de uso (Engels, 1935). Autores, como Hernando de Soto, ponen justamente en valor este tipo de mercantilización. En su libro, *El misterio del capital*, el autor ve a la vivienda en función de su potencial para ingresar al mercado y ser un bien intercambiable, aumentando así el capital de las familias, incluso el de las más pobres (De Soto, 2000). En ese sentido, para que la vivienda pueda ser soporte de valorización del capital, es, ante todo, necesario que deje de ser un simple *valor de uso*, del cual el habitante dispone gratuitamente, y se convierta en una

mercancía (Topalov, 1979, pág. 101). En su libro, De Soto habla de la energía potencial de las cosas para producir capital (“lo que puede llegar a ser”), la cual permite que ciertos bienes superen su función primaria, el uso, permitiéndoles entrar en el ámbito de las interacciones e intercambios dentro del mercado. Así, el autor promueve que las viviendas, y los bienes en general, puedan generar valor adicional, legitimando los principios mercantiles que permiten agregar valor a la vivienda en términos económicos (De Soto, 2000).

C. *DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA PÚBLICA*

Manuel Castell señala que la mercantilización de la vivienda ha permitido que se generen desigualdades en el acceso al financiamiento, y con ello, al mercado inmobiliario privado. Esto ha hecho que las familias dependan esencialmente de su capacidad de endeudamiento a largo plazo, llevando a que ésta sea la principal forma en la que la mayoría de las familias pueden acceder a la propiedad de la vivienda (Castells, 1978, pág. 22). Un punto de vista similar tiene John Doling, quien establece que la mercantilización se incrementa toda vez que las normas de acceso son más restrictivas y dependientes de los antecedentes de los beneficiarios, tales como criterios financieros y la posibilidad de acceso al crédito (Doling, 1999, pág. 158). En ese sentido, el acceso a la vivienda pública en los Estados de Bienestar ha estado limitado por una serie de criterios de selección, tales como la habilidad para pagar el alquiler regularmente, la aptitud para el mantenimiento, el tamaño de la familia, por nombrar algunos (Castells, 1978). Estos criterios de selección incrementan las desigualdades, dejando fuera a una serie de grupos sociales como jóvenes, desempleados, adultos mayores, enfermos, inmigrantes, discapacitados no reconocidos, entre otros, quienes conforman una condición de marginados de la institucionalidad (Castells, 1978, pág. 23).

D. *EL PREDOMINIO DE UNA RACIONALIDAD CENTRADA EN LO ECONÓMICO*

Pierre Bourdieu expresa que la vivienda ha sido asumida como un bien de capital, donde su adquisición responde a una estrategia económica que refleja el decidido interés del Estado por desarrollar un mercado de la vivienda (Bourdieu, 2001, págs. 107-108). En ese sentido, Ray Forrest y Peter Williams, definen la mercantilización de la vivienda como el proceso mediante el cual se refuerzan los mecanismos de mercado para su provisión (Forrest & Williams, 1984, pág. 1167). Esta lógica de funcionamiento, aparentemente neutral, esconde la mano firme del Estado de producir una política social activa, diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social (Esping-Andersen, 1990).

Por su parte, John Turner establece que en materia habitacional existe un predominio de criterios de valoración cuantitativos, asociados al valor de cambio, donde las diferentes instituciones nacionales e internacionales se empeñan en aplicar medidas cuantitativas a realidades no cuantificables (Turner, 1976, pág. 54). A juicio del autor, esto se produce porque el sistema solo permite el ingreso de valores monetarios asociados a la producción, distribución y consumo (Turner, 1976, pág. 69). De esta manera, los valores humanos de la vivienda pasaran a transformarse en valores materiales de mercado, dado que, la vivienda se trata como un producto de

consumo producido en masa, y los valores de uso deben sustituirse por los valores materiales (Turner, 1976, págs. 70-71). Al margen de la discusión clásica sobre la provisión pública o privada de la vivienda, Turner cuestiona la lógica centralizada del Estado benefactor, proveedor de bienes y servicios, el que amparado en el desarrollo económico y el productivismo, ha hecho que el suministro se produzca a través de estructuras piramidales que a representarían un problema incluso mayor que el hecho mismo de tratar a la vivienda como una mercancía (Turner, 1976, pág. 37).

Para Manuel Castell esta racionalidad centrada en lo económico tiene como principal objetivo favorecer la acumulación de capital (Castells, 1974, pág. 198). Una mirada similar tiene Michael Harloe, para quien la producción habitacional genera tal oportunidad para la acumulación de capital industrial, patrimonial y financiero, que habrá un mayor interés en las sociedades capitalistas de generar la mercantilización de la vivienda (Harloe, 1995). En esa línea, y a diferencia de otros elementos del sistema de bienestar europeo, como la salud, la educación, o la previsión social, y que en su mayoría están dentro de un sistema estatal que organiza su provisión; la vivienda, posee un estatus distinto. Su provisión y organización ha estado determinada principalmente por las lógicas del mercado capitalista, en un sistema de propiedad privada que mantiene la posesión de la vivienda, haciendo que las estructuras de su provisión estén fuertemente ancladas en las estructuras económicas, sociales y políticas de la sociedad (Harloe, 1995, pág. 5).

Por su parte, Max Weber establece la relación entre el Estado y el mercado presupone el desarrollo de una economía monetaria avanzada, además de un mecanismo administrativo burocrático que funcione de modo riguroso, racional y preciso (Weber, 2002, pág. 286). De esta manera, este tipo de mercantilización se ve favorecida por regulaciones e incentivos que legitiman una racionalidad centrada en lo económico, las cuales afectan las distintas decisiones involucradas en la producción (Fenton, Lupton, Arrundale, & Tunstall, 2013). En ese sentido, para Ana Sugranyes y Alberto Rodríguez "la intervención del Estado a través de normas, regulaciones, financiamiento, exenciones tributarias, subsidios, garantías a los préstamos, etcétera, son centrales en el comportamiento de los distintos agentes del mercado de la vivienda social" (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 17).

E. LA DESESTATIZACIÓN Y EL TRASPASO DE FUNCIONES DEL ESTADO AL MERCADO

Derivado del punto anterior, este tipo de racionalidad asume que el Estado debe tener un rol residual o marginal, donde su obligación empieza sólo donde el mercado falla (Esping-Andersen, 1990, pág. 42). Los fundamentos de esta acción se sostienen en dos elementos principales. El primero, en la necesidad de reducir el gasto público destinado a satisfacer las necesidades sociales, los cuales implican una importante carga financiera para el Estado fiscal (Forrest & Williams, 1984, pág. 1166). El segundo, la importancia que el Estado le asigna al mercado a la provisión de bienes y servicios, a partir de lo cual ha facilitado, y en muchos casos compensado, el ritmo desigual de la inversión privada (Forrest & Williams, 1984, pág. 1167). De esta forma el Estado ha legitimado los procesos de acumulación privada a partir, por ejemplo, de la creación de instrumentos como el subsidio, limitando su acción

directa y traspasando al mercado áreas que antes constituían el terreno de los servicios sociales y la actividad estatal, reduciendo así el gasto fiscal y revitalizando la producción (Forrest & Williams, 1984, pág. 1169). Por su parte Michael Harloe establece que el modelo de prestación privada para el suministro de la vivienda se caracteriza por ser esencialmente de masas, y éste adquiere mayor apoyo estatal sólo en los tiempos "anormales"; es decir, cuando la combinación de las variables sociales, económicas y políticas limitan el alcance natural de la provisión privada, y cuando dicha limitación tiene una importancia estratégica para el mantenimiento y desarrollo del sistema social y económico capitalista (Harloe, 1995, pág. 7).

Así, a partir de este punto de vista, la mercantilización de la vivienda conlleva una reducción de la acción del Estado en la producción habitacional, ampliando las competencias del mercado y estableciendo que sea éste quien fije su valor monetario (Forrest & Murie, 1995). Todo lo anterior ha hecho que el derecho a la vivienda haya sido reemplazado por el derecho a la compra de una vivienda (*right to buy*), desde donde los Estados han disminuido tanto el gasto público como su participación en la producción habitacional, favoreciendo la expansión del mercado privado de la vivienda social por medio de la entrega de subsidios provenientes de los fondos públicos (Fenton, Lupton, Arrundale, & Tunstall, 2013). Por el contrario, para Harloe la *desmercantilización* de la vivienda resultaría de la eliminación de cualquier vestigio de la influencia del mercado capitalista sobre su producción, distribución y consumo (Harloe, 1995, pág. 12). En ese sentido, el autor pone en valor la socialización de su suministro, una mirada fundada en el derecho que busca garantizar el acceso de las familias a la vivienda (Harloe, 1995).

EFFECTOS DE LA MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Cuando la vivienda es considerada como una mercancía definida por los precios de mercado, las reclamaciones de los valores no monetarios o de los derechos a la vivienda son minimizados frente a una racionalidad económica que tiene efectos importantes en la organización socio-espacial de la ciudad (Fenton, Lupton, Arrundale, & Tunstall, 2013). Ésta "*penuria*" se evidencia, entre otras cosas, en la falta de equipamiento colectivo de los conjuntos habitacionales; en las malas condiciones de localización que reproducen las desigualdades y el modelo de producción capitalista; y en la precarización de las condiciones de habitabilidad que limitan la satisfacción de las necesidades de las familias (Castells, 1974, pág. 179). A su vez, esta mercantilización de la vivienda ha producido de una nueva geografía del capital, cuya manifestación material más inmediata es la de una profunda articulación entre la estructura social y la de una nueva configuración urbana (Castells, 1978, pág. 26). Esta nueva geografía está también determinada por el precio de las viviendas, que a su vez está condicionado por su ubicación, haciendo que las viviendas de los sectores más vulnerables sean desplazadas a las periferias y suburbios, donde el precio de suelo es más bajo (Fenton, *et al.*, 2013). Esta nueva geografía se consagra como un nuevo modelo histórico de urbanización, caracterizado por la conexión y dependencia de los diferentes elementos del sistema urbano; el dominio de la lógica capitalista en los procesos de producción; y la intervención del Estado en el dominio del consumo colectivo (Castells, 1978, pág. 54)

LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN HABITACIONAL

Las nociones sobre sistemas de producción habitacional fueron introducidas por el sociólogo e historiador francés Christian Topalov, quien durante años ha investigado temáticas de sociología urbana desde un punto de vista marxista. Para el autor, las transformaciones históricas de los sistemas de producción habitacional representan la transformación misma de las relaciones sociales en el marco de la hegemonía de las sociedades capitalistas (Topalov, 1979). Francisco Sabatini, por su parte, y siguiendo los planteamientos de Topalov, establece que los sistemas de producción habitacional representan la articulación de una serie de actividades y funciones ligadas con la producción de las viviendas urbanas (Sabatini, 1982). Estas acciones y funciones se podrían clasificar en cuatro grupos principales: El primero da cuenta del manejo del recurso suelo, que contempla, por una parte, los derechos de propiedad que surgen de la adquisición formal o informal de dicho recurso; y por otra, los cambios normativos en relación a su uso. Para Sabatini, este punto es relevante puesto que *“la renta de la tierra tiene gran importancia en la constitución y transformación de los sistemas de producción de viviendas, así como en el grado de segregación social del espacio urbano”* (Sabatini, 1982, pág. 1). El segundo está ligado con la construcción propiamente tal de las viviendas, la cual puede ser autogestionada o a través de una empresa contratista. El tercero guarda relación con el financiamiento y su origen para la materialización de las obras, y que puede ser con recursos propios o con capital externo. Por último, se encuentra la organización o promoción del proceso de producción, que en otras palabras representa quien ordena o promueve dicho sistema. En síntesis, las características propias de los sistemas de producción están determinadas por la articulación de estos cuatro elementos: *suelo, construcción, financiamiento y organización y promoción* (Sabatini, 1982, pág. 2). Esta categorización es similar a los planteamientos que realizan hoy instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien define que los sistemas de producción habitacional se encuentran determinados por el terreno y la infraestructura, la financiación de las obras, y la construcción (Stickney, 2014). Para el presente estudio utilizaremos la categorización realizada por Topalov y Sabatini.

Diversos han sido los sistemas de producción que han sido implementados a lo largo de la historia, pasando desde modelos de inquilinaje, con derechos de usufructo de las tierras y las viviendas de propiedad de los señores feudales o terratenientes, pasando por modelos rentitas de arriendo de viviendas por parte de los propietarios del suelo, para llegar a modelos de promoción inmobiliaria, donde el mercado controla todos los ámbitos de la producción. A continuación, describiremos los principales sistemas de producción habitacional a partir de la revisión de los textos de Topalov y Sabatini en esta materia.

A. SISTEMA DE PROMOCIÓN Y SUMINISTRO NO MERCANTILIZADO

Topalov establece que en este sistema existe una unidad entre la producción y el consumo, lo que a su juicio conlleva a que la vivienda sea concebida solo como valor de uso y, por tanto, no como una mercancía (Topalov, 1979, pág. 99). En este caso también existe una unidad entre el capital y la propiedad del suelo al disponer las familias del lugar en donde se van a construir sus viviendas, no existiendo por tanto un capital especulativo (Topalov, 1979, pág. 99). Sabatini presenta un sistema similar, al que denomina preindustrial, y establece que su principal característica está en que el usuario es quien organiza todo el proceso, además de ser él quien construye o mandata la construcción con recursos y en un terreno propio (Sabatini, 1982, pág. 2). Para Topalov, el sistema de promoción y suministro no mercantilizado continúa vigente en las sociedades capitalistas avanzadas, aunque marginales dentro del volumen total de la producción, y al amparo del modelo hegemónico imperante. Ello ha llevado a que existan transacciones comerciales en la compra o arriendo de un terreno, así como que existan plusvalías asociadas a la construcción. No obstante, a juicio del autor, *"no existe producción con miras al mercado, existe producción con miras a satisfacer directamente la necesidad"* (Topalov, 1979, pág. 99). También este sistema se expresa en la proliferación de asentamiento informales, basados en la autoconstrucción, los cuales se ubican en las postrimerías de la sociedad capitalista (Turner, 1976, pág. 102). Turner fue uno de los primeros autores en poner en valor la experiencia latinoamericana en autoconstrucción de la vivienda. Más recientemente, y siguiendo esta línea, lo han hecho otros autores como Gustavo Romero y Rosendo Mesías en *"La Participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular"*, o los distintos trabajos de *Habitat International Coalition* (HIC), quienes han desarrollado una reflexión más profunda entorno a la producción social del hábitat. En ambos casos el capital queda excluido de la transformación del uso del suelo. Una distinción entre el sistema de promoción y suministro no mercantilizado, planteado por Topalov, y el sistema producción preindustrial de Sabatini, está en que el segundo solo se relega a una condición de autoconstrucción, haciendo que en él no exista un *"mercado de la vivienda, ni un mercado de suelo, ni un mercado financiero"* (Sabatini, 1982, pág. 2).

B. SISTEMA DE LA VALORACIÓN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

Contrario al sistema anterior, para Topalov en este sistema existe una ruptura entre la producción y el consumo, transformando la vivienda en una mercancía, sin embargo, se mantiene la unidad del capital y la propiedad del suelo, donde la renta de la tierra está bajo el control del propietario del suelo, haciendo las veces de un capitalista inmobiliario, es quien se beneficia de la sobreganancia localizada de dicha renta (Topalov, 1979, pág. 100). Sabatini, quien denomina a este sistema como rentista, establece que surge cuando los propietarios del suelo que cuentan con los recursos necesarios encargan la construcción de viviendas para destinarlas al alquiler, o bien, a otro rentista (Sabatini, 1982, pág. 2). La ruptura entre la producción y el consumo se produce a partir del surgimiento de una demanda por viviendas, principalmente para obreros, haciendo surgir el mercado de la vivienda (Sabatini, 1982, pág. 2). En ese sentido, David Harvey establece

que en el capitalismo avanzado la tierra es tratada como un activo financiero, donde lo que se compra y vende no es la tierra sino el derecho de apropiarse de su renta (García, 1984). Así, en este sistema de producción, el capital inmobiliario queda como un elemento dependiente de la propiedad del suelo, transformándolo en un medio para valorizar el patrimonio (Topalov, 1979, pág. 104). Sin embargo, este sistema se encuentra limitado al volumen de capital financiero de los propietarios del terreno, el que es utilizado en la construcción y en la comercialización de las viviendas, haciendo por tanto que existan bajos niveles de producción, y con ello, un aumento de los precios de las viviendas (Topalov, 1979, págs. 104-105). En este sistema también se produce una valoración de capital del suelo sin producción propiamente tal, cuestión a la que Marx denominó *capital mercantil*, producido gracias a un intercambio desigual que no transforma las relaciones de producción (Topalov, 1979, pág. 104). En resumen, en el sistema de la valoración de la propiedad del suelo existe mercado de la vivienda, pero no de suelo ni financiero para la construcción (Sabatini, 1982, pág. 3).

C. SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE LOTEOS

Una derivación del sistema de producción anterior, pero que tiene su particularidad en la realidad Latinoamericana, consiste en el sistema de loteos o de subdivisión predial, en el cual los propietarios de la tierra subdividen su terreno en loteos de menor tamaño, ya sea para el arriendo o la venta, permitiendo vincular el capital de distintos agentes interesados en la producción, con el recurso del suelo (Sabatini, 1982, pág. 3). En este sistema, los propietarios del suelo siguen controlando el cambio de uso de suelo, permitiéndoles obtener ganancias derivadas de las plusvalías. No obstante, los constructores, que diferencia del modelo rentista, también se constituyen en un actor relevante en la renta de la tierra. De acuerdo con Sabatini, este sistema se articula preferentemente con el sistema de producción no mercantilizado, haciendo que la gran masa de familias de menores ingresos, que no pudiendo acceder al mercado de la vivienda ni al sistema crediticio, deban construir por si mismos sus viviendas. Ello ha propiciado el desarrollo de asentamientos irregulares, llevando en definitiva a que exista una demanda de suelo más no de la vivienda (Sabatini, 1982, pág. 4).

D. SISTEMA DE PROMOCIÓN INMOBILIARIA

Este sistema surge cuando el capital de promoción, una fracción especializada del capital financiero controla todas las funciones involucradas en la producción de una vivienda (suelo, financiamiento, construcción y organización) (Sabatini, 1982, pág. 4). Para Topalov, este sistema representa una forma desarrollada del sistema capitalista de producción habitacional poseyendo, a su juicio, dos condiciones estructurantes. La primera, la separación y ruptura entre la producción y el consumo, transformando a la vivienda en una mercancía. La segunda, la separación entre capital y propiedad del suelo, que a su vez ha transformado al suelo en una mercancía (Topalov, 1979, pág. 98). De esta manera, la transformación del uso del suelo, en cuanto a oportunidad y lugar, pasa a estar controlada por un agente distinto del propietario del suelo, el promotor inmobiliario, en donde el capital de promoción surge para desacoplar la producción habitacional de la propiedad del suelo (Sabatini, 1982, pág. 5). Este sistema, a diferencia del de valoración de la propiedad del suelo o del sistema de loteos, surge en la medida que existe una demanda efectiva de viviendas terminadas (Sabatini, 1982, pág. 4). Por su parte, la autonomía del capital en relación con la propiedad del suelo ha transformado el capital financiero en capital inmobiliario, propiciando la creación de un mercado capitalista de terrenos, demandados principalmente por los promotores inmobiliarios, creando un mercado que antes no existía (Topalov, 1979, pág. 100).

El desacople entre el capital de promoción y la propiedad del suelo permite que existan los recursos financieros disponibles para organizar y controlar todas las fases de la producción de viviendas (Sabatini, 1982, pág. 6). Esta última puede ser realizada tanto por el promotor inmobiliario, como por una empresa distinta, en donde la construcción se realiza en un terreno de propiedad del promotor (Topalov, 1979, pág. 100). Así, una parte importante de la renta de la tierra (*entendida como el remanente que surge de la venta de todas las viviendas, restando los costos y utilidades constructivas, el capital inicial prestado, y los intereses y gastos administrativos*) pasa a ser captada por el promotor inmobiliario en la forma de "*ganancias de promoción*", que adquiere pagando de manera anticipada al propietario del terreno parte de las ganancias que se obtendrán con la venta de las viviendas (Sabatini, 1982, pág. 5). Esto va generando que el promotor vaya generando reservas de terrenos, con el fin de anticipar el pago a los propietarios del terreno y reducirlo tanto se posible (Sabatini, 1982, pág. 5). El desarrollo de sistemas crediticios ha hecho expandir la demanda de viviendas a distintos sectores de la sociedad, favoreciendo su producción masiva (Sabatini, 1982, pág. 6). Todas estas transformaciones han posibilitado un cambio en el contrato social, antes amparado en la propiedad del suelo, y en la ahora necesidad de los trabajadores de conseguir una vivienda en el mercado, lo cual la ha transformado en una mercancía que puede convertirse en capital, en la forma en que los nuevos propietarios pueden arrendarlas para valorizar como capital lo que antes era un simple bien patrimonial (Topalov, 1979, pág. 102).

E. SISTEMAS ESTATALES DE PRODUCCIÓN HABITACIONAL

En Latinoamérica se han desarrollado dos sistemas que responden a la gravedad y las demandas habitacionales, los cuales han guiado el desarrollo de programas de viviendas de interés social. El primer sistema, vinculado al programa de sitios y la provisión de servicios, funciona de manera similar al sistema privado de loteos, articulado con autoconstrucción. Este sistema ha estado inspirado en la "Operación Sitio", realizada en Chile entre 1965 y 1970 y fue incentivado durante toda la década de 1970 por instituciones supranacionales como el Banco Mundial (Sabatini, 1982, págs. 6-7). En el segundo sistema el Estado hace las veces de promotor, comprando los terrenos, contratando la urbanización y construcción de las obras, y finalmente distribuyendo las viviendas (Sabatini, 1982, pág. 7). En las postrimerías de los sistemas públicos y privados de producción habitacional, y que hemos descrito previamente, se encuentran otros sistemas de producción, como las tomas de terreno, en los cuales muchas familias pobres han visto en ellos la única posibilidad de acceso a la vivienda (Sabatini, 1982, pág. 7).

En conclusión, la discusión realizada evidencia que el concepto de mercantilización ha sido entendido de varias maneras, particularmente en el caso de la vivienda. En la presente investigación se observará la mercantilización de la vivienda social principalmente a partir del traspaso de funciones desde el Estado al mercado, y el predominio de una racionalidad centrada en lo económico, elementos que han derivado de los aportes de Castell, Turner, Forrest y otros autores. Para ello se ha utilizado el concepto de Sistemas de Producción Habitacional, desarrollado principalmente por Topalov y Sabatini, para evidenciar de que manera las transformaciones de la política habitacional, y con ello la mercantilización de la vivienda, modificaron las atribuciones y el control sobre las principales fases de la producción habitacional: *organización y promoción, construcción, suelo y financiamiento*.

CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA

Distintas han sido las definiciones utilizadas a la hora de hablar de vivienda social, algunas de las cuales se han centrado en la provisión, mientras que otras lo han hecho en cuanto a la función que ésta presta. Manuel Castells, por ejemplo, la define como aquella de carácter público o semipúblico que surge de una lógica de servicio y no de criterios de rentabilidad (Castells, 1978, pág. 22). Para Edwin Haramoto la vivienda social es “aquella destinada al mejoramiento de la situación habitacional de los grupos, familias e individuos más desposeídos de nuestra sociedad, ya sea en un contexto urbano, rural u otro” (Haramoto, 1995, pág. 20).

Desde un punto de vista amplio, las *viviendas públicas* se podrían definir como aquellas unidades materializadas por la acción de las políticas públicas de un gobierno, ya sea de manera directa o indirecta. Este tipo de viviendas, a juicio de Paul Balchin, representan la materialización de una ideología política, social y económica en relación a la problemática habitacional suscitada en cada país (Balchin, 2013). Ahora bien, no toda vivienda pública es una vivienda social, en otras palabras, no todas las políticas habitacionales que han implementado los diferentes gobiernos han atendido los requerimientos habitacionales de las familias más necesitadas. En varias ocasiones estas políticas también han considerado los requerimientos habitacionales de sectores medios y medios altos de la población. Ejemplo de ello es el caso de las políticas de bienestar implementadas en buena parte de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. En estricto rigor, la vivienda social es el resultado de una política pensada en dar solución a las necesidades más urgente de las familias más vulnerables, quienes no pueden optar por sus propios recursos a las viviendas del mercado inmobiliario (Hidalgo R. , 2007). Sin embargo, la condición de vulnerabilidad es discrecional a los criterios de valoración utilizados por los diferentes gobiernos.

En el caso chileno, diferentes han sido las denominaciones de este tipo de viviendas, las cuales tomaban su nombre de las distintas leyes y programas que las definían. Tal es el caso de las viviendas obreras de 1906 y las viviendas populares de 1936. No obstante, estas definiciones comenzaron a tener particular importancia cuando de ellas dependían los beneficios, franquicias y exenciones tributarias que este tipo de viviendas podían ser acreedoras. Una de las definiciones más importantes, en ese sentido, es la que se realiza a partir del DFL N°2 de 1959, aún vigente en nuestra normativa, y que define la “vivienda económica” en término de superficie y requerimientos habitacionales. Estas viviendas tienen una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados, y para ser definidas como tal deberán dar cumplimiento con los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial de Vivienda Económica (DFL N°2, 1959). El concepto de vivienda social aparece propiamente tal bajo el régimen de Augusto Pinochet, con el Decreto Ley 1088 de 1975 que norma el programa el programa habitacional que lleva ese nombre, y que busca dar una solución a las necesidades de la población más vulnerable. Su definición queda a la vez consagrada en la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones (OGUC), la cual señala que una vivienda social corresponderá a una vivienda económica de carácter definitivo, cuyas características técnicas se señalan en título 6 de dicho reglamento, y cuyo valor de tasación no es superior a las 400UF, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor

hasta en un 30%. Finalmente, la vivienda básica, según consagran las Memorias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a partir de 1980, corresponde a la etapa inicial de una vivienda social. Como programa, la vivienda básica está destinada a resolver la radicación y erradicación de campamentos, y sus características contemplan una superficie mínima de 24m² y una tasación máxima de 225UF (MINVU,1980). En la presente tesis, utilizaremos esta conceptualización de carácter normativo para hablar de vivienda social como el programa específico creado en 1975. No obstante, en nuestra tesis también se analizará la producción habitacional del sector vivienda considerando otros programas de vivienda, tales como las cooperativas y las viviendas para postulantes.

LA VIVIENDA SOCIAL CHILENA ENTRE 1906 Y 1973

PRIMER PERIODO: LA VIVIENDA OBRERA Y EL ENFOQUE HIGIENISTA (1906-1929)

La primera acción directa del Estado chileno en materia habitacional se remonta a 1906, con la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras, pionera a nivel latinoamericano. Esta ley buscaba normar la construcción de las viviendas frente a las condiciones de insalubridad en que muchas familias de la clase trabajadora vivían en los centros urbanos. En este primer momento, con un claro enfoque higienista, se priorizó la reglamentación de las construcciones habitacionales por sobre la producción de nuevas viviendas (Hidalgo R. , 2002, pág. 95). Los Consejos de Habitaciones Obreras, creados a partir de esta ley, tenían la finalidad de construir, mejorar y normalizar las viviendas destinadas a la clase trabajadora, junto con fomentar la creación de sociedades de construcción. Sin embargo, la acción constructora fue reducida. Dentro de los proyectos habitacionales construidos por estos consejos se destacan los conjuntos Huemul, San Eugenio, Madero y Santa Rosa, correspondientes a viviendas de fachada continua, de dos o tres dormitorios, con acceso a agua potable, energía eléctrica y servicio de alcantarillado al interior de cada vivienda (Hidalgo R. , 2002, pág. 95). El año 1925, ante la escasez de habitaciones higiénicas para los sectores más necesitados, se aprobó la Ley de Habitaciones Baratas, la cual creó el Consejo Superior de Bienestar Social, dependiente del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y que reemplazó al Consejo Superior de Habitaciones obreras. Esta Ley protegió la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros bajo la garantía del Estado, incentivando la participación de diferentes empresas en la construcción de viviendas. A su vez, fomentó la participación de cooperativas de la construcción, a las cuales se les dio preferencia en los préstamos que otorgaban las instituciones financieras. (Hidalgo R. , 2002, pág. 100).



Ilustración 1: Población Huemul (1911), conjunto del arquitecto Ricardo Larraín Bravo, construido por la Caja de Crédito Hipotecario, ejemplo de un barrio obrero de la época. Fuente: Plataforma Arquitectura

SEGUNDO PERIODO: INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y EL ROL DE LA CAJA DE LA HABITACIÓN POPULAR (1930-1947)

Un segundo periodo comenzó a desarrollarse a partir de 1930, con la instauración del modelo de *Industrialización por Sustitución de la Importaciones (ISI)*. En este periodo el Estado chileno aumentó su intervención en la producción nacional, fomentando y direccionando la construcción de viviendas sociales por medio de la creación en 1936 de la *Caja de la Habitación Popular*, y la *Corporación de Reconstrucción y Auxilio* en 1939 (Hidalgo R. , 2000). En el caso de la primera, ésta tenía por objeto fomentar la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, así como huertos obreros y familiares, entre otros programas definidos por la Ley, siendo la primera institución de vivienda en Chile que contó con una cantidad de recursos significativos (Hidalgo R. , 2000). Para ello, utilizaba los recursos con los cuales disponía para la construcción de viviendas directamente por la Caja, la concesión de préstamos, la urbanización de barrios obreros, y la concesión de subsidios, entre otras acciones. Contrario a este rol más activo del Estado estaba la Asociación de Propietarios de Chile, quienes cuestionaban toda intervención de éste, ya sea a través de la construcción directa o indirecta, en una postura que mantenían desde finales del siglo XIX (Hidalgo R. , 2000). Esta postura se sostenía en que la intervención del Estado favorecía una competencia desleal con fondos de la nación (Guzmán & Misae, 1937). Pese a ello, la producción efectiva de viviendas fue bastante reducida, y estuvo muy por debajo de las metas propuestas. A su vez, las acciones que emprendió el Estado en este periodo tendieron a beneficiar a los obreros y empleados que contaban con capacidad de ahorro, dejando fuera a todos quienes no tenían un empleo estable ni acceso a los sistemas crediticios (Giannotti & Mondragón-López, 2017, pág. 38).



Ilustración 2: Población San Eugenio (1932-1936), conjunto construido por la Dirección General de Obras Públicas y financiado por la Caja de la Habitación Popular. Fuente: Stéphane Franck (2009)

TERCER PERIODO: LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA POLÍTICA HABITACIONAL (1948-1970)

Un tercer periodo se comienza a desarrollar desde finales de la década de 1940, momento en que se llevan a cabo importantes cambios en la institucionalidad de la política habitacional, y cuyo principal elemento es el incentivo a la actividad privada de la edificación, ejemplo de ello es la promulgación de la Ley N°9135 o "Ley Pereira" de 1948 (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 10). No obstante, no fue hasta finales de la década de 1950, con la aprobación del Decreto con Fuerza de Ley N°2 del año 1959, en que el Estado amplió considerablemente la producción de viviendas, inclusive para los sectores más pobres (Giannotti & Mondragón-López, 2017, pág. 38). Esta acción se enmarca en planes habitacionales que contemplan, por una parte, soluciones integrales, y por otra, la racionalización y coordinación de las instituciones y los recursos disponibles.

Otro hecho significativo de destacar es la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) el año 1953, la cual resulta de la fusión de la Caja de la Habitación, dependiente del Ministerio del Trabajo, y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dependiente del Ministerio de Hacienda (Arriagada C. , 2004). Dentro de sus funciones se encontraban el proyectar y construir viviendas por cuenta propia o de terceros, para uso definitivo o provisorio, estas últimas accesibles en la modalidad de arriendo; conceder préstamos para la edificación, reparación, ampliación o saneamiento de viviendas económicas individuales o de grupos; la expropiación, compra, urbanización, remodelación, subdivisión,

venta y permutar terrenos; entre otras tareas ligadas con la producción habitacional (Arriagada C. , 2004, págs. 85-86). La CORVI también subsidiaba los créditos para el financiamiento de la vivienda por medio de la rebaja de la tasa de interés. Pese a ello, siempre que se utilizó este mecanismo de subsidio terminó beneficiando a las familias de mayores ingresos, por sobre los sectores más vulnerable, a lo cual se suma a la baja recuperación por parte del Estado de los préstamos otorgados (Arellano, 1983, pág. 11).

El incremento de la participación del empresariado, que agrupado en la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), contribuyó significativamente en la creación del DFL N°2 y del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) el año 1960 (Cheetham, 1971). El DFL N°2, conocido como la Ley del Plan Habitacional, estableció una serie de franquicias tributarias a la construcción y a la tenencia de viviendas, cuya superficie construida fuera menor a los 140m² (Arellano, 1983, pág. 10). Con este decreto también se creó el Programa Nacional de Vivienda, que incentiva el ahorro previo de los postulantes a las viviendas sociales a través del SINAP (Hidalgo, 1999). Este sistema estaba conformado por varias Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) las cuales otorgaban créditos hipotecarios, fundamentalmente a los sectores medios y altos, teniendo una gran importancia hasta el momento de su crisis definitiva en 1975 (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 10). EL SINAP contribuyó de manera importante a revitalizar la actividad habitacional, lo cual se logró gracias al apoyo financiero de organismos internacionales como la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Morandé & García, 2004, pág. 9). El conjunto de estas acciones permitió aumentar considerablemente el volumen de viviendas construidas, ampliando en parte los beneficios habitacionales a los sectores de escasos recursos.



Ilustración 3: Población San Gregorio, Sucesión de casetas sanitarias. Fuente: CORVI (1960) en Giannotti & Mondragón-López (2017).

A nivel institucional, inicios de la década de 1960 existían al menos 28 instituciones, dependientes de 8 ministerios, las cuales desempeñaban funciones en materia habitacional, urbana, y equipamiento. Esta situación hizo necesario la creación de una nueva institución que fuese capaz de coordinar las acciones del Estado para dar soluciones a los problemas urbanos y habitacionales, surgiendo así el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en diciembre de 1965 (MINVU, 2016). A partir de su creación, se comenzaron a desarrollar políticas que modernizaron la institucionalidad existente, entregando mayores facultades y recursos a los organismos pertinentes para asegurar las acciones a largo plazo. Dentro de la estructura ministerial se encontraba la Corporación de la Vivienda (CORVI), creada en 1953; la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), cuya principal tarea fue la de "mejorar y renovar las áreas deterioradas de las ciudades, mediante programas de desarrollo urbano. Estos contenían ideas imperantes en la época sobre remodelación y rehabilitación, conteniendo modelos de cambio o transformación muy radicales, pero que progresivamente incorporan elementos sobre protección del patrimonio cultural y natural de las ciudades" (Gámez, 2006, pág. 9). También fueron parte de la institucionalidad inicial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la cual se encargaba de la entrega de las viviendas desarrolladas por la CORVI; y la Corporación de Obras Urbanas (COU), encargada de la ejecución de las obras de pavimentación y servicios sanitarios.



Ilustración 4: Población José María Caro, foto aérea del sector D en 1961. Fuente: Godoy y Guzmán (1964), en Giannotti & Mondragón-López (2017).

En el Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se integró a la necesidad de reducir el déficit, las consideraciones de los barrios, incorporando en los programas habitacionales en sectores populares, el desarrollo de equipamiento como escuelas, centros asistenciales, áreas verdes, entre otros. Además de eso, también internalizó la necesidad de hacer partícipe a la ciudadanía en los procesos de implementación de los programas (MINVU, Historia, 2016). También se llevó a cabo una modificación de la reglamentación para la postulación a las viviendas a través de la creación del Plan de Ahorro Popular (PAP), el cual consistía en un sistema de ahorro y préstamo para los sectores populares, el que era complementario a la Operación Sitio. Bajo este programa se ofrecían distintas soluciones, las que incluían sitios semiurbanizados, sitios urbanizados, casas, y departamentos en edificios colectivos, a los cuales se podían acceder por medio de un ahorro, de acuerdo con los ingresos familiares (San Martín, 1992, pág. 62).



Ilustración 5: Población La Faena, foto aérea de una de las realizaciones de la Operación Sitio. Fuente: Revista AUCA (1970), en Giannotti & Mondragón-López (2017).

En este periodo se ampliaron las estrategias para reducir el déficit habitacional, principalmente el de las familias más pobres, lo cual se realizó a partir de una importante construcción de viviendas y la promoción, por parte del Estado, de la "Operación Sitio" (Hidalgo R. , 2005). Este programa fue iniciado el año 1965, y cuyo objetivo era otorgar una estabilidad habitacional a las familias más pobres que vivían en condiciones precarias y a menudo ilegales (Giannotti & Mondragón-López, 2017, pág. 38). Según consigna Giannotti, la Operación Sitio realizaba una subdivisión predial y se conformaban las manzanas dentro de los terrenos disponibles para su implementación. A cada familia se la hacía beneficiaria de una parcela predial, quien a su vez se comprometía a cancelar su valor a través de un crédito con el Estado. Existieron diferentes formas de implementar esta política, en algunas las poblaciones eran antes urbanizadas de la llegada de las familias, otras en cambio, esos trabajos eran realizados con posterioridad. Misma situación ocurrió con la edificación, donde en varias ocasiones las familias levantaban una "mejora" en el terreno entregado, mientras que en otras se les entregaba, además del sitio, un núcleo base con conexión a las redes domiciliarias, el que posteriormente podía ser ampliado por las familias (Giannotti, 2014). Esta política habitacional, a juicio de Jorge Scherman, poseía mayores ventajas para los beneficiarios que la política implementada años más tardes, basada en viviendas terminadas, puesto que entregaba mayores libertades a las familias para adecuar la vivienda a sus gustos, necesidades y posibilidades, y no verse forzadas a tener que habitar en viviendas básicas, estrechas y que no posibilitan la expansión por ser muchas veces soluciones en altura (Scherman, 1990, pág. 45).



Ilustración 6: Villa San Luis, conjunto habitacional construido en 1972 en la comuna de Las Condes por la Corporación de la Vivienda (CORVI). Fuente: Museo de la Memoria y los Derechos Humanos

El sistema de producción y financiamiento de la vivienda es, por lo menos en parte, reformulado en el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), el cual, a partir de la definición de la vivienda como un derecho social, implicó un mayor compromiso del Estado en la provisión de viviendas públicas para los sectores más vulnerables (Pozo, 1992). Ello llevó a que se cuestionaran los principios que sostenían el sistema, y que se amparaban en la proporcionalidad de la solución de acuerdo a la capacidad de pago. De

esta manera, durante este gobierno se llevó a cabo una importante construcción y reparación de viviendas en mal estado, además de mejorar las condiciones urbanas en los sectores más vulnerables (MINVU, Historia, 2016). El récord de viviendas iniciadas en 1971 obedeció a este ambicioso programa de construcción, el cual a juicio de algunos autores se frustró debido a la escasez de insumos (Castañeda & Quiroz, 1986). Este ímpetu en la producción de nuevas viviendas buscaba generar trabajo y crecimiento económico, rechazando con ello el programa de lotes con servicios. No obstante, el modelo de producción de viviendas públicas era de carácter estatal y centralizado (Gilbert, 2002, pág. 309). Los grandes problemas económicos por los que pasó el país durante aquellos años, sumado a las diversas medidas impulsadas por el gobierno, por ejemplo, la no reajustabilidad de los créditos otorgados a los beneficiarios de los programas de vivienda, contribuyeron a un desfinanciamiento creciente del sector (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 13). De acuerdo con estos autores, este hecho impactó fuertemente en el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), lo cual contribuyó en su posterior crisis (Castañeda & Quiroz, 1986). De esta forma, el paso del gobierno de Eduardo Frei Montalva al de Salvador Allende generó un cambio en la política habitacional, del tras-paso de una forma de atención basada en el suministro de lotes con servicios a una basada en la producción de viviendas por parte del Estado (Sugranyes, 2005, pág. 25). Debido al golpe militar del 11 de septiembre de 1973, y que puso término a esta política, es muy difícil establecer los resultados esperables de ésta en cuanto a resolver la cuestión habitacional.

LAS TRANSFORMACIONES HABITACIONALES EN EL PERÍODO DE LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR (1973-1990)

Tras el golpe militar de 1973, la dictadura junto con dismantelar algunas medidas implementadas por el Gobierno de Allende, tales como la construcción directa de viviendas, redujo fuertemente el gasto fiscal en la construcción de viviendas. Sin embargo, durante los primeros dos años hubo una continuidad de la política habitacional, dando continuidad a varios proyectos habitacionales que habían quedado en carpeta. No fue hasta 1975 cuando se comenzaron a desarrollar los primeros bosquejos de una política habitacional que, junto con una reestructuración del sector vivienda, la insertaron dentro de los sistemas económicos y financieros (Almarza, 1997; Arellano, 1982; Haramoto, 1983). Esta serie de reformas estructurales orientaron el sistema habitacional a un esquema de libre mercado, el cual se caracterizaba por un apego irrestricto a los derechos de propiedad, a la libertad de precios y de comercio, y por un Estado que frente al mercado solo se relegó a un papel subsidiario (Morandé & García, 2004, pág. 11). Los mecanismos subsidiarios implementados, permitieron asegurar una demanda y sostener una oferta privada de viviendas, que eliminó la acción directa del Estado y redujo el gasto público en viviendas (Kusnetzoff, 1987, pág. 173). Ello evidenció un decidido interés por desarrollar un mercado de la vivienda social que se opuso, de manera doctrinaria, a otro tipo de soluciones intermedias, tales como la Operación Sitio (Kusnetzoff, 1987, pág. 174). Esta acción se vio reforzada por una estrecha vinculación entre el Estado y los gremios de la construcción, relación que persiste hasta nuestros días, y que ha condicionado la política habitacional (Sugranyes, 2005, pág. 25).

Pese a todo esto, algunos autores sostienen que esta política representó un avance significativo en materia habitacional, al aumentar considerablemente la producción de viviendas terminadas destinadas para los sectores más vulnerables, y a la vez, reducir de manera significativa el déficit habitacional. Esto presenta la experiencia chilena como una "joya de la política social", razón por la cual fue con posterioridad exportada por las instituciones de Washington, a través de las condiciones que éstas les exigían a varios países en vía de desarrollo para poder optar a créditos (Gilbert, 2002).

LA NUEVA IDEOLOGÍA EN MATERIA HABITACIONAL

De acuerdo con Alan Gilbert, así como varios otros autores, la ideología impuesta no hubiera podido ser desarrollada de la forma que lo hizo sin la influencia de la Universidad de Chicago, donde un grupo de economistas realizó sus estudios de perfeccionamiento. Este grupo, conocido como los *Chicago Boys*, elaboraron pocos meses antes del golpe, un programa económico (El Ladrillo), que buscaba la recomposición capitalista para revertir la crisis inflacionaria por la que atravesaba el país. Para ello se proponían mecanismo de asignación de bienes y servicios basados en el libre mercado, dentro de los cuales se encontraba el suelo y la vivienda (Kusnetzoff, 1987, págs. 181-182). Si bien la Universidad de Chicago no diseñó la política habitacional, su influencia fue determinante para fundar las directrices económicas y sociales del régimen (Gilbert, 2002, pág. 312). Esta acción durante mucho tiempo estuvo alejada de los lineamientos impulsados desde las instituciones de Washington, quienes durante la década del 70 no compartían una política basada en la entrega de viviendas terminadas a los sectores de más bajos recursos. Por el contrario, propiciaban una política basada en el desarrollo progresivo de la vivienda que, guiados al menos en apariencia por las ideas de John Turner, representarían a su juicio un ahorro para los gobiernos y las familias de hasta un 50%, en comparación con la provisión de una vivienda mínima terminada (Fernandez Maldonado, 2015, pág. 5). La "solución *peruana*", que toma su nombre de la experiencia de Turner en Perú de la cual emergen sus principales planteamientos sobre la autoayuda (*self-help*), y basada en la provisión de lotes con servicios, representó las antípodas de la "solución *chilena*", basada en la entrega de viviendas terminadas, provistas por el mercado a las familias más pobres mediante el subsidio habitacional a la demanda. El régimen pinochetista logró así sacar ventaja impulsando su propia agenda en materia habitacional, la que con el pasar de los años terminó, no solo siendo aceptada por las instituciones de Washington, sino también impulsada mediante las condiciones crediticias que éstas imponían a países del tercer mundo (Gilbert, 2002, pág. 321)

Para entender las transformaciones desarrolladas por la dictadura, es bueno reconocer de manera previa algunos lineamientos ideológicos que gobiernan su accionar. Uno de los más importantes es el principio de subsidiariedad, el cual determina que al Estado chileno solo le corresponde realizar acciones que beneficien a los individuos que por sus propios medios no puedan acceder a los servicios (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 13). Con el desarrollo de este principio, el Estado también busca focalizar de mejor manera los recursos en los sectores más vulnerables, pero también, reducir el gasto fiscal en vivienda y urbanismo, lo cual se puede evidenciar en los menores recursos destinados a estos programas y a la menor disponibilidad de créditos habitacionales, sobre todo en los primeros años de la dictadura (Arellano, 1983, pág. 12).

A su vez, la reducción del gasto público en materia habitacional, como medida para revertir la fuerte inflación por la que Chile atravesaba hacia 1973, se mantuvo hasta bien entrada la década de 1980, lo cual se tradujo en una notoria reducción de la actividad del sector público (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 6). Así, por ejemplo, el gasto público en vivienda llegó a ser en 1983 un 42,1% del gasto realizado en 1970 en esta materia (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 39).

Por otra parte, en el entendido que el mercado ofrece mejores mecanismos de asignación de bienes y servicios, el régimen cambió el modelo de producción, haciendo que en lugar que los constructores produjeran lo que el sector público les pedía, éstos deberían competir por producir lo que los consumidores deseaban, relegando al Estado al antes mencionado rol subsidiario. Con ello se esperaba que el sector privado produjera viviendas a un menor costo, en comparación con un sistema de contrato público, entregando así facilidades a las familias de menores ingresos de optar a una vivienda terminada (Gilbert, 2002, pág. 309). Esta acción se vio impulsada con la creación en 1978 del *Sistema de Proyectos Precalificados*, a partir del cual el sector privado tendría que asumir la responsabilidad por la construcción de las viviendas; la adquisición, urbanización y regulación de los terrenos; así como ejecutar y financiar los proyectos; haciendo que prácticamente la totalidad de las viviendas sociales fueran iniciadas por el sector privado (Castañeda & Quiroz, 1986, págs. 7-8). Lo anterior da cuenta de una reducción de la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda y el urbanismo, al estar éstas inscritas dentro de la política económica y social impulsada por la dictadura.

A juicio de José Pablo Arellano, además de los sistemas de contratación de obras y las modalidades de subsidio que, como ya hemos dicho, traspasaron al sector privado la elaboración de los proyectos, la adquisición de los terrenos, el financiamiento y la comercialización de las viviendas; la reducción del Estado en materia habitacional se puede evidenciar en la eliminación de las variables regulatorias del uso del suelo urbano, así como la venta de terrenos de su propiedad (Arellano, 1983, pág. 12). Para facilitar la participación del sector privado, el régimen también se abocó a darle garantías, por ejemplo, consagrando constitucionalmente los derechos de propiedad, pero, además, perfeccionando los sistemas de financiamiento, generando infraestructura para el desarrollo urbano, modificando la normativa, entre otras acciones (Gilbert, 2002, pág. 311).

Por último, dentro del marco ideológico de la dictadura se encuentra un decidido interés por limitar la organización comunitaria para dar soluciones colectivas que permitieran resolver los distintos requerimientos habitacionales (Arellano, 1983, pág. 12). A ello se suma la proscripción de las políticas de ayuda a los pobladores puesto que, por razones ideológicas, tanto la dictadura como el empresariado asociaban que su incentivo se encontraba vinculado a procesos de tomas de terreno, que ponían en riesgo los derechos de propiedad privada (Sugranyes, 2005, pág. 34). La proscripción de las políticas de ayuda también está asociada al decidido interés del régimen por desarrollar e incentivar un mercado de viviendas nuevas y terminadas, haciendo que estas políticas sean incompatibles con los modelos de producción propuestos. Prueba de ello es que el sistema subsidiario no fomentaba la participación de las empresas privadas en el saneamiento de poblaciones, relegando este último a solo a una acción directa de los municipios (Sugranyes, 2005, pág. 33).

EL MODELO SUBSIDIARIO

Contario a lo que se cree, los subsidios habitacionales han sido utilizados históricamente por el Estado para ayudar a las familias a acceder a la vivienda, incluso desde antes de la dictadura. A grandes rasgos, podemos distinguir dos tipos principales. Los subsidios a la demanda fueron los primeros en ser utilizados. Consisten en franquicias tributarias tanto a los constructores como a los propietarios de viviendas consideradas sociales o económicas, pero que a juicio de José Pablo Arellano, no existe evidencia de que la rebaja de impuestos a la construcción y a las empresas contratistas se tradujeran en menores precios para los compradores (Arellano, 1983, pág. 10). La última disposición de este tipo es el DFL N°2, cuyas franquicias estaban asociadas al tamaño de la vivienda, no siendo por ello un mecanismo efectivo para focalizar los recursos en las familias más vulnerables.

A su vez, los subsidios a la demanda consisten en un bono que el Estado entrega directamente a las familias, para que estas puedan adquirir una vivienda en el mercado. Otorgar el subsidio directo a los demandantes, a juicio de sus defensores, podía evitar los beneficios fueran en parte a los productores, facilitando así su selectividad en las familias más pobres (Arellano, 1977, pág. 65). Esta modalidad ha presentado dos variantes: el subsidio al crédito, y el subsidio por un monto fijo que se paga por una sola vez. La primera surge ante la inexistencia de un mercado financiero, el cual sea capaz de entregar créditos a largo plazo a las familias para la compra de una vivienda. Esta acción, bastante utilizada durante la década de 1960, fue conducida con bastante éxito por las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las cuales, por intermedio del Estado, entregaban créditos reajustables (Arellano, 1983, pág. 11). La segunda variante se comienza a desarrollar a partir de 1976, y consiste, a grandes rasgos, en un monto fijo que el Estado entrega por una sola vez a las familias como un porcentaje del valor de la vivienda. No obstante, esta modalidad requirió de un financiamiento complementario, principalmente en la forma de ahorro previo, el cual pudo aportar recursos necesarios para sostener un programa masivo de construcciones (Arellano, 1977, pág. 65).

Este modelo subsidiario contemplaba tres elementos adscritos al marco ideológico de la dictadura: la focalización en los sectores más pobres, la transparencia de la asignación, y la provisión por parte del mercado privado (Gilbert, 2002). Para mejorar la focalización de los programas de vivienda en los sectores más pobres, Arellano propuso que los subsidios asignados estén en directa relación con el monto del préstamo, el que a su vez debía estar ligado al nivel de ingreso de los beneficiarios (Arellano, 1977, pág. 64), elementos que se irían perfeccionando durante la década de 1980. El Estado otorga entonces un subsidio directo por un monto máximo de 75% del valor de la vivienda, el monto restante debe ser desembolsado por los beneficiarios como ahorro previo y/o con un crédito hipotecario, el cual deben adquirir en el mercado financiero, a tasa de interés y plazos definidos por el mercado (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 8). Tanto el ahorro como el ingreso de las familias pasaron a ser requisitos indispensables para poder optar a las distintas soluciones ofrecidas por el sector público (Scherman, 1990, pág. 26).

El subsidio habitacional, implementado a partir de 1978, buscaba optimizar la asignación de recursos, para lo cual se propuso desde la ODEPLAN terminar con los subsidios cruzados, esto es, la asignación de beneficios tanto a las familias como a la construcción. Así, el nuevo subsidio contemplaba una ayuda estatal asignada a cada unidad construida,

el cual se entregaba de acuerdo al puntaje de calificación de las familias (Gilbert, 2002, pág. 312). No obstante, durante los primeros años de implementación se hizo difícil su acceso a las familias más pobres, debido a que los bancos privados no les otorgaban créditos hipotecarios necesarios para complementar el valor de la vivienda. Ello, a juicio de José Pablo Arellano, se debía principalmente a que los bancos habían rehuído de hacer inversiones financieras a largo plazo (Arellano, 1983, pág. 22). Por esta razón, la dictadura propició el desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo, a través de una reforma al régimen de previsión, llevada a cabo a finales de 1980, y que culminó con la creación de las Administradoras de Fondos de pensión (AFP), las cuales en un primer momento invertían en letras hipotecarias para la vivienda (Morandé & García, 2004, págs. 16-17). Otra dificultad que presentaba el sistema radicaba en que, sobre todo en los inicios, el sector privado se encontraba renuente de construir viviendas para los sectores más pobres, bajo las nuevas reglas establecidas por el régimen (Gilbert, 2002, pág. 315). Para ello se establecieron franquicias e incentivos a la construcción: en primer lugar, a las empresas constructoras, a las cuales el Estado les devolvía el 65% del IVA de los costos de construcción; la segunda, al mercado financiero, en donde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) financiaba los seguros sobre los préstamos que otorgaban los bancos, asumiendo además la responsabilidad del remate de las viviendas cuando existía incapacidad de pago del deudor (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 62). Todo ello, a juicio de Ana Sugranyes, ha permitido hacer de la construcción de viviendas públicas, un rubro de alta rentabilidad, y un negocio para un pequeño y selecto grupo de empresas (Sugranyes, 2005, pág. 37).

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

Para implementar este nuevo sistema, la dictadura tuvo que dismantelar la institucionalidad existente, las que a su juicio eran ineficientes y obstruían la acción del libre mercado (Kusnetzoff, 1987, pág. 171). Prueba de ello fue el término del SINAP el año 1977, y la reorganización del sector habitacional el año 1975. Esto último se puede evidenciar en la desconcentración de la acción ministerial en las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS); y la creación de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), que resultaron de la fusión de las cuatro corporaciones dependientes del MINVU (CORVI, CORMU, CORHABIT Y COU); y cuya labor consiste en ejecutar a nivel regional las políticas y programas elaborados por el MINVU (Arriagada C. , 2004, pág. 184).

Varios autores, como Rolando Álvarez y Eduardo Silva, coinciden en que existieron dos periodos muy marcados en la política económica que implementó la dictadura. Ello da cuenta de una transición entre el neoliberalismo radical, implementado durante la segunda mitad de la década de 1970, y un neoliberalismo pragmático, que surgió como una respuesta a la crisis económica de 1982, producida por la adopción de un enfoque ultra monetarista que buscaba crear una economía abierta (Silva, 1993). Este clivaje, sin embargo, no puso en cuestionamiento el modelo neoliberal adoptado, por el contrario, fortaleció al mercado privado por medio de la intervención del Estado a través de políticas de promoción industrial, como incentivos tributarios, y la asignación de créditos especiales (Silva, 1993, pág. 238). Entre 1974 y 1980 la política se caracterizó por la reducción del gasto público, el incentivo de medidas privatizadoras de servicios e instituciones públicas, la disminución del rol del Estado, y el traspaso de la responsabilidad

de la construcción al sector privado (Scherman, 1990). No obstante, este periodo también estuvo caracterizado por una producción errática y un aumento considerable del déficit habitacional, demostrando que el libre mercado por sí solo no había logrado movilizar los recursos necesarios para dar cumplimiento con los objetivos propuestos (Kusnetzoff, 1987, pág. 170). Como consecuencia del rápido crecimiento del número de familias, y el bajo volumen de viviendas construidas, el déficit habitacional hacia fines de 1984 era de aproximadamente 840.000 viviendas, correspondientes a cerca del 30% del total de familias del país (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 39). Todo esto, a juicio de Fernando Kusnetzoff, llevó a que el régimen abandonara su purismo económico inicial, y se abriera a explorar modificaciones al modelo, las cuales revelan una comprensión de la importancia del Estado para conducir de manera activa las políticas sociales (Kusnetzoff, 1987, pág. 181).

En relación a los programas implementados, dos fueron las principales modalidades de atención habitacional en el marco del subsidio a la demanda. La primera, conocida como "vivienda social", donde el Estado adquiría, mediante contratación de obras, la construcción de viviendas que luego asignaba a las familias (Arellano, 1983, pág. 17). La segunda, donde el Estado otorgaba un bono o un crédito subsidiado para que la familia adquiriera por su cuenta una vivienda en el mercado (Arellano, 1983, pág. 17). El programa de vivienda social se desarrolló en 1975, y en un primer momento se encontraba a cargo de los municipios y los Comités Habitacionales Comunales. Luego, el año 1978, este programa pasaría a estar administrados directamente por los SERVIU. Atendía principalmente a las familias más vulnerables, y entre 1979 y 1985 atendió casi de manera exclusiva a las familias erradicadas de campamentos (Kusnetzoff, 1987, pág. 174). La asignación a los beneficiarios contemplaba la entrega de un subsidio equivalente al 75% del valor de la vivienda, llegando a un máximo de 200 UF, el monto restante las familias debían cancelar al Estado por medio de un crédito hipotecario a 12 años plazo, con una tasa de interés del 12% anual (Arellano, 1983, págs. 12-13). Si bien la producción habitacional contempló otras líneas, como las cooperativas o la línea postulantes, fue el programa de vivienda social el más ampliamente desarrollado por la dictadura.

La segunda modalidad contemplaba el programa de subsidios, que en 1978 comenzó con el subsidio habitacional directo, que otorgaba 10.000 certificados con el monto del subsidio al año. El monto del subsidio iba decreciendo desde las 200UF, para la compra de viviendas cuya tasación fuera inferior a 400UF, hasta 150UF para aquellas avaluadas entre 580 y 850UF, el monto restante se debía cancelar con ahorro previo y con préstamo en el sistema financiero. Para postular al subsidio habitacional se exigía no ser propietario de una vivienda, y el único criterio utilizado para focalizar su acción era el valor de la tasación de la vivienda y el ahorro previo, lo cual terminó favoreciendo a las familias de ingresos mayores, las cuales tenían mayor capacidad de ahorro (Arellano, 1983, pág. 14). En ese sentido, la elevada ponderación otorgada al cumplimiento del ahorro previo terminó por favorecer la adjudicación del subsidio a personas solteras, en desmedro de las familias numerosas y de bajos ingresos (Morandé & García, 2004, pág. 32). En el programa subsidiario, el sector público sólo realizó la función de conceder una subvención al demandante, argumentando desde el régimen que así el beneficiario conserva plena libertad para elegir la vivienda según el abastecimiento del mercado (Kusnetzoff, 1987, págs. 174-175). Pese a la aparente mayor libertad de la asignación

de bonos en comparación con la asignación estatal de la vivienda, los costos de producción son más alto en los primeros, debido a que requieren de costos adicionales de comercialización y venta, que en el caso de la asignación estatal no son necesarios. A ello se suma que, cuando el Estado opera como un cuasi monopsonio con un gran poder de compra, los precios del suelo tienden a disminuir (Arellano, 1983, pág. 18). Finalmente, a juicio de Arellano, en el caso de la asignación de bonos donde opera plenamente el mercado, las utilidades de las empresas contratistas son mayores. Así, en términos comparativos, en 1982 una vivienda en condiciones similares ofrecida para los poseedores del *subsidio variable*, se vendía a un precio de 347UF, con 25m² construidos en un terreno de 105m²; resultaba más cara que una vivienda básica contratadas por el Estado, cuyo precio era de 225UF, con 25,9m² construidos, y con en poco más de 100m² de terreno (Arellano, 1983, págs. 17-18).

El programa subsidiario sufrió varias transformaciones, con el fin de mejorar la focalización en las familias más pobres. Así, debido al poco éxito del subsidio habitacional, en 1981 se creó una nueva línea, el subsidio variable, en donde la tasación máxima de las viviendas se rebajó a 267UF (Arellano, 1983, pág. 14). Pese a ello, la selectividad aparentemente se fue perfeccionando debido al mejoramiento de los sistemas de postulación. Así, las familias postulan con un puntaje precalificado, el cual se obtiene de la aplicación de la ficha CAS por parte de los municipios. Este "puntaje de pobreza" es administrado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el cual, sumado a la cantidad y tiempo de ahorro, junto con otras variables asociadas a cada modalidad, definen un puntaje de postulación a los programas, el cual tiene la particularidad de ser transparente para impedir cualquier arbitrariedad (Sugranyes, 2005, pág. 38).

El paso de una política de subsidios a la oferta a una que subsidiaba la demanda tendió a mejorar la selectividad de las familias beneficiarias. Ello porque los primeros se otorgaban utilizando como criterio el tamaño de la vivienda, lo cual resulta poco efectivo para determinar el nivel de renta de las familias, y que en último término determinan su grado de necesidad. Esto hacía, por ejemplo, que una vivienda entre 100 y 400m², avaluada en 3.000UF, consideraba un subsidio total de 200UF, el equivalente al costo de una vivienda básica, lo cual, a juicio de Arellano, hace injustificable este tipo de franquicias, dado que por cierto una familia en condiciones de adquirir una vivienda de 3.000UF, posee los ingresos familiares para no necesitar este tipo de ayuda (Arellano, 1983, pág. 10). Por el contrario, el subsidio a la demanda podía, al menos en teoría, seleccionar de mejor manera a los beneficiarios de acuerdo a sus condiciones. Sin embargo, durante los primeros años de implementación, como ya hemos dicho, se utilizó un mal mecanismo de selección, basado en el costo de la vivienda y en el ahorro previo, que terminó beneficiando a sectores menos priorizados (Arellano, 1983, pág. 16). En ese sentido, y pese a que los cambios en la política habitacional se empezaron a producir a partir de 1977, fue solo a partir de 1982 que se comenzó a mejorar los criterios redistributivos. De esta manera, para ese año, el 30% de las familias más pobres captaron el 50% de los subsidios entregados, en contraste con el 20% que recibía este grupo hacía 1980, lo cual se debe al impulso que tomaron el programa de vivienda básica y de casetas sanitarias, al término del sistema de postulantes, y al menor auge del subsidio habitacional, estos últimos programas poco redistributivos (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 39).

A nivel de los programas implementados por la dictadura, distinta fue su efectividad en términos redistributivos. Los programas de Vivienda Social y Básica fueron más selectivos, en términos de la focalización de los recursos a las familias del 60% más pobre, que otros programas implementados por el régimen, y tuvo en términos comparativos una selectividad similar a los programas de sitios, parcial o totalmente urbanizados, que funcionaron hasta finales de los años 60 (Arellano, 1983, págs. 15-16). En esa línea, y a juicio de Castañeda y Quiroz, el bajo estándar de las viviendas básicas; la selección de los beneficiarios que provenían principalmente de las erradicaciones de terreno; y el rol activo que tuvo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la construcción vía licitación de obras y en la asignación de créditos a través del Banco Estado, favoreció a que esa asignación llegara a los sectores más pobres (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 40). En relación a los programas de postulantes y de subsidios, desarrollados durante la segunda mitad de la década de 1970, su acción tendió a favorecer a los sectores medios debido, entre otras cosas, a que las viviendas que ofrecían estas líneas eran más costosas, pudiendo llegar hasta las 850UF; y a las exigencias de ahorro previo y renta mínima mensual, compatible con la capacidad de pago de los créditos complementarios (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 40). Este hecho se puede evidenciar, por ejemplo, en 1980, donde más del 90% de los beneficiarios de estos programas recayeron en el 40% de las familias más acomodadas (Arellano, 1983, pág. 14).

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

María Elena Ducci en su artículo "*Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*", resume en cinco puntos los principales problemas generados con la política habitacional implementada por la dictadura. El primero de ellos da cuenta de la ciudad resultante; una que ha favorecido la creación de nuevos bolsones de pobreza (*ghettos*), donde el gobierno, en su necesidad de reducir los costos de producción, utilizó los terrenos más baratos ofrecidos por el mercado de suelos urbano. En el caso chileno, estos *ghettos* resultan de la segregación socioeconómica en áreas marginadas y deterioradas de la ciudad, con escaso equipamiento, y en donde a partir de la producción de estos conjuntos habitacionales, se concentraba la pobreza (Ducci, 1997, págs. 105-106). A juicio de Ana Sugranyes, la localización de estos conjuntos habitacionales ha acrecentado las condiciones de marginación social de los más pobres a la periferia, favoreciendo con ello el desarrollo de áreas homogéneas socialmente al interior de la ciudad, fenómeno que se reproduce a partir de las reservas de terreno de las empresas contratistas que se hacen acreedoras de la ejecución de dichos proyectos (Sugranyes, 2005, pág. 37). Este punto será abordado con mayor profundidad en el capítulo 3 de esta tesis.

El segundo problema expresa el tipo de soluciones entregadas que, con el mismo objeto de reducir los costos de producción, redujeron los terrenos entregados, el tamaño de las viviendas y la calidad del diseño y su construcción, está última, a partir de la utilización de materiales más baratos. Estas características favorecieron las condiciones de hacinamiento al interior de las viviendas, las cuales las hicieron insuficientes para acoger la vida familiar, afectando en la privacidad y salud mental de las familias. En relación a la pérdida de la calidad del diseño, y pese a la promesa que la mayor libertad del mercado otorgaría mayores libertades en el diseño, lo que se puede observar es una gran uniformidad de las viviendas producidas, lo cual se debe a que, en razón de disminuir los costos de construcción por parte de las empresas contratistas, éstas se ajustaron a los

requerimientos mínimos exigidos por los reglamentos de construcción (Ducci, 1997, págs. 107-108). Este problema también lo consigna Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez en su libro *“Los con techo, Un desafío para la política de vivienda social”*, en donde junto a otros autores dan cuenta del problema de una política habitacional que se focalizó en la producción masiva, generando *“un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención”* (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 60). En la misma línea, para Jorge Scherman, los efectos de estas políticas habitacionales han significado una reducción de la satisfacción de las necesidades de las familias más pobres (Scherman, 1990, pág. 24). A juicio de Joan Mac Donald, esta reducción en el nivel de satisfacción de las necesidades de los pobladores deviene de la adopción de un modelo de producción basado en la estandarización y la producción masiva de unidades terminadas, que han hecho que no todos los problemas habitacionales de las familias hayan quedado resueltos (Mac Donald, 1983). Por ejemplo, se han evidenciado problemas de hacinamiento, de deterioro físico de los inmuebles, condiciones deficientes de habitabilidad, localización desfavorable en relación a los trabajos y al equipamiento.

La adopción de este modelo, y el anhelo de entregar viviendas terminadas, ha ignorado y subestimado otras posibilidades de atención a las necesidades, tales como el mejoramiento progresivo (Mac Donald, 1983, pág. 7). Varias fueron las justificaciones que, desde el régimen y los defensores del modelo, se dieron para reducir los estándares habitacionales. Sin embargo, dos parecen ser las principales. La primera, da cuenta de que el hecho de reducir los estándares significaba reducir los costos de producción, lo cual permitía que los sectores más pobres pudieran acceder a una vivienda terminada, aunque de mala calidad. A juicio de José Pablo Arellano, ninguna política será efectiva en la superación del problema habitacional, si las soluciones ofrecidas distan mucho de la capacidad adquisitiva de la población, o bien, si los costos de edificación se elevan en forma permanente (Arellano, 1977, pág. 65).

Por el contrario, el autor propone que la política habitacional debe partir de las restricciones económicas y los recursos con los que se dispone, en vez de los requerimientos técnicos que definen lo que debe ser una vivienda aceptable, y desde esas restricciones, elaborar las mejores soluciones posibles (Arellano, 1977, pág. 65). Así, de acuerdo con el autor, para incorporar en 1977 al 30% de las familias más pobres, cuyos ingresos fluctuaban entre 50 y 100 dólares mensuales, habría que rebajar cerca del 50% los costos de producción respecto a la solución más económica que existía hasta ese entonces; y para hacerlo con aquellas familias con ingresos entre 25 y 50 dólares (10 o 15 % de la población de 1977), se debían reducir los costos de producción a la cuarta parte (Arellano, 1977, pág. 65). Según Arellano, para conseguir esto, las alternativas, complementarias entre sí, podían ser: la reducción del espacio habitable, que hasta ese entonces se consideraba como de 7m² por persona en una vivienda social. Para ello, los conjuntos habitacionales debían dotar del equipamiento necesario que permitiera compensar esta reducción del espacio habitable. Otra acción era la construcción en tipologías pareadas y continuas, de mediana altura, las cuales generaban condiciones de ahorro en terreno y materiales. Finalmente, también la mayor densificación podría reducir los costos de producción (Arellano, 1977, pág. 65). Si bien en otro tiempo la reducción de los costos de producción se logró incentivando los procesos de autoconstrucción, la nueva política habitacional estaba orientada a la entrega de viviendas terminadas, donde

los gastos de producción debían incluir la compra de terrenos, su urbanización y los costos de construcción (Arellano, 1983, pág. 24). Así, la reducción del gasto en vivienda, junto con el aumento en el número de unidades construidas, solo se explica gracias al fuerte descenso que experimentó la calidad de la vivienda y a su superficie, la cual pasó de los 52,4m² promedio en 1969 a los 31,3m² en 1983 (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 9). La segunda justificación que algunos autores dan para la reducción de la calidad y la superficie guarda relación con que esta medida podía desincentivar a los sectores de mayores recursos, y por ello menos necesitados, a beneficiarse de los programas de vivienda. En ese sentido, según Castañeda y Quiroz, las viviendas más baratas a las que se podían acceder mediante los programas habitacionales, estaban destinadas principalmente a los estratos de más bajos ingresos, toda vez que los grupos que quieren, y tal vez puedan comprar una vivienda de mayor calidad y superficie, se debían sentir desincentivados a participar en estos programas (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 9).

El tercer problema de la política habitacional identificado por Ducci tiene relación con la pérdida del capital social que, a partir de los sistemas de asignación, han desestructurado los lazos familiares y las redes de colaboración social. Este hecho tiene relación con que la asignación de las viviendas solo se realiza en razón de la disponibilidad de oferta habitacional en el mercado, desconociendo la importancia de las redes de apoyo (Ducci, 1997, pág. 109).

El cuarto expresa la dificultad o imposibilidad de mejoramiento o adaptación de las soluciones habitacionales. Esta imposibilidad se ve materializada por las condiciones propias de las viviendas, que en muchos casos no permiten ampliaciones o modificaciones a la estructura; como también por los estrictos reglamentos de construcción y las dificultades administrativas para poder regularizar dichas adaptaciones, favoreciendo que las que se logran realizar, lo hagan de forma precaria sin lograr resolver del todo los requerimientos habitacionales (Ducci, 1997, pág. 109).

Finalmente, Ducci señala que uno de los efectos de la política de vivienda fue la propia reacción de la gente, donde a juicio de la autora se puede evidenciar una falta de sentido de pertenencia con las soluciones otorgadas, mostrando un desinterés de los beneficiarios por participar del mejoramiento de los barrios y de las viviendas (Ducci, 1997, pág. 110). A todo ello se suma que el endeudamiento al que se ven sometidas las familias, principalmente de ingresos medio y bajos, para poder adquirir una vivienda, genera en muchos casos la amenaza de perder la casa, ante la imposibilidad de cancelar los dividendos hipotecarios, tanto estatales como privados (Scherman, 1990, pág. 165). La misma insatisfacción de las necesidades de los pobladores generó que a partir de 1982, posterior a la crisis, comenzaran a surgir las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), las que pese al exacerbado individualismo que propició la dictadura para dar solución a los requerimientos habitacionales, lograron tomar fuerza en la acción de autoayuda (como labores de reconstrucción post terremoto de 1985), como reivindicativas de los deudores habitacionales, de los allegados, y de los "sin techo".

CAPÍTULO 3: LA CUESTIÓN URBANA EN CHILE

Las transformaciones habitacionales y su impacto en la configuración de una nueva geografía del capital no pueden ser entendida sin revisar previamente las transformaciones mismas en materia de urbanismo y ordenamiento territorial. En esa línea, Harvey Molotch establece que las condiciones de vida de la comunidad son en gran medida consecuencia de las fuerzas sociales, económicas y políticas (Molotch, 1976). Estas fuerzas, a juicio del autor, encarnan un mosaico de intereses que encarnan una disputa por la captura de la plusvalía de la tierra. A continuación, revisamos lo que a nuestro juicio son las principales transformaciones en materia urbana desarrolladas en nuestro país a partir de la década de 1930.

PRIMERAS NORMAS URBANAS (1931-1973)

Las normas entorno a la planificación urbana y la construcción tienen como primer hito en Chile la aprobación, mediante el DFL N°345 del año 1931, de la primera Ley general de Urbanismo y Construcción. Esta norma, que surgió a los efectos del terremoto de 1928 en la ciudad de Talca, buscaba mejorar la calidad y la seguridad de las construcciones, obligando a todos los municipios, igual o mayores a 8.000 habitantes, a elaborar un plano oficial de urbanización (Petermann, 2006, pág. 210). Si bien la aprobación de éstos debía ser realizada por el propio Presidente de la República, esto en la práctica jamás ocurrido. Por el contrario, la definición de los límites urbanos de cada comuna quedaron al arbitrio de los propios municipios. De cualquier forma, ya la aprobación de esta ley establecía que no se podrían realizar urbanizaciones, como abrir calles, formar poblaciones, o realizar construcciones fuera de los límites urbanos, salvo aquellas necesarias para atender las necesidades del sector agrícola (DFL N°345, 1931).

En 1939 se aprueba el primer Plan Regulador de la Comuna de Santiago, el cual permaneció vigente por cincuenta años (Rosas, *et al.*, 2015). Este instrumento se funda, en la importancia de cubrir las necesidades de los grupos más vulnerables del sector habitacional, y en los efectos del crecimiento urbano que habían sido expuestos con anterioridad en los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo (MINVU, Historia, 2016). Las bases de este plan se encuentran en los estudios realizados desde 1929 por Karl Bruner, urbanista austriaco quien sería contratado por el Gobierno de Chile para desarrollar los fundamentos de este instrumento (MINVU, Historia, 2016). Los estudios de Bruner, expuestos en el proyecto "Ciudad de Santiago: Estudio del futuro ensanche" pretendían constituirse como una guía para todos los sistemas intercomunales de Chile, y dieron cuenta de la importancia de un análisis multidimensional, dinámico y continuo del medio urbano, fundamental en los procesos de intervención urbana (Pavez, 2000).

El año 1953 mediante el DFL N°224 de Ministerio de Obras Públicas (MOP) se crea en la normativa chilena el concepto de límite urbano intercomunal, el cual modificó la Ley General de Urbanismo y Construcción. En él se establece que la regulación espacial intercomunal dependería del gobierno central, en este caso del MOP a través de la Dirección de Planeamiento. Éste tendrá la tarea de elaborar los Planes Reguladores Intercomunales, los que a su vez podrán superponerse y modificar la normativa local que, en caso de no existir, el mismo Plan Intercomunal actuará como Plan Regulador Comunal (Petermann, 2006, pág. 210).

No fue hasta 1960 en que se aprobó el primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), mediante el Decreto N°2387, en el cual por medio de un *imagen-objetivo* pretendía guiar el desarrollo y crecimiento de la ciudad. Este instrumento se constituyó en la primera planificación intercomunal basada en directrices de zonificación, límite urbano, reserva de fajas viales, que permitiesen conducir y contener el crecimiento urbano al interior de la ciudad (Poduje I. , 2006, pág. 233). Su diseño estuvo a cargo de un equipo de la Dirección de Planeamiento del MOP, liberados por Juan Honold, Pastor Correa, y posteriormente por Juan Parrochia. Para su implementación, tres fueron las principales herramientas utilizadas: la definición de un límite urbano, la zonificación de actividades, y el diseño de una red vial estructurante que permitiese organizar el sistema. Según se puede apreciar en la imagen del PRIS del año 60, el desarrollo urbano quedaba circunscrito al anillo Américo Vesputio, con excepción del sector oriente. También puede observar que, aun cuando no se planificaron expresamente las zonas residenciales, se realizaron las reservas de terreno para la construcción de las viviendas económicas y de autoconstrucción, las que se localizaron preferentemente en la periferia del Área Metropolitana de Santiago (Poduje I. , 2006, pág. 237).

Hasta 1959 la superficie de Santiago era de alrededor de 21.000 Hectáreas, para una población que hasta ese entonces era de 1.900.000 habitantes. Con la aprobación del PRIS, el límite urbano se amplía a 38.600 Hectáreas, las cuales podrían albergar a un total de 5 millones de habitantes, la demanda de los siguientes 20 años (Trivelli, 2006). Este instrumento definió tres áreas: La primera, el área urbana, la cual se ubica dentro de los límites urbanos de la ciudad, y donde se podían edificar las viviendas, el comercio y las industrias, además de todos los procesos ligados a la urbanización. La segunda, el área suburbana que permitía el desarrollo de parcelas agrícolas residenciales, reservas forestales, áreas agrícolas en reserva, y áreas destinadas a usos específicos, como aeródromos, bases militares, zonas de turismo, entre otras. Finalmente, el área rural, reservada exclusivamente para las actividades agropecuarias (Petermann, 2006).

Dentro de las principales políticas del PRIS se encuentran el crecimiento de la ciudad basado en los RRNN disponibles (agua, energía y suelo), a partir de los cuales se desarrollaron tres líneas de acción: crecimiento en extensión, rehabilitación y remodelación urbana, y el desarrollo de enclaves satélites (Pavez, 2011, pág. 19). También se desarrolló una zonificación industrial que propició la creación de parques industriales, procurando tener el menor impacto ambiental posible en el área urbana, pero a la vez, debidamente integrados a la ciudad en función de los requisitos de desplazamiento de insumos y productos (Trivelli, 2006, pág. 3). No obstante, una de las principales contribuciones de este Plan fue la definición de un sistema vial y una red básica de transporte en los distintos niveles, regional, intercomunal y comunal, la cual pasó a ser estructurante del desarrollo urbano (Pavez, 2011, pág. 19). Otro elemento también rescatable fue la de hacer las reservas de terreno para el desarrollo futuro de grandes equipamientos de carácter metropolitano como, por ejemplo, centros universitarios, plantas de tratamiento de aguas, centros de investigación, cementerios, entre otros (Pavez, 2011, pág. 20). De esta manera, este instrumento estableció una zonificación que buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionamiento de la ciudad, diseñando un conjunto de subcentros de distinta jerarquía junto con un sistema de áreas verdes y espacios protegidos (Trivelli, 2006, pág. 3).

El valor de esta propuesta, a juicio de Iván Poduje, se encuentra en su capacidad de diseñar el crecimiento urbano, mediante un estudio riguroso de la realidad de Santiago, considerando además las inversiones en transporte y vivienda pública que se harían en el futuro, y en donde se asumió como una condición natural los procesos de conurbación con las localidades de Puente Alto, San Bernardo, Maipú y Quilicura, que hasta ese momento se encontraban fuera de la mancha urbana (Poduje I. , 2006). Por su parte para la María Isabel Pavez, otro de los aportes que este instrumento hace es introducir dentro de sus principios consideraciones ambientales, incluso antes de contar con indicadores ecológicos que permitiesen evaluar la vulnerabilidad de los territorios (Pavez, 2009). Sin embargo, para Patricio Gross, este plan se adscribió a un modelo económico de corte liberal moderado, inscrito en el sistema de propiedad privada donde el mercado es el principal asignador de recursos, y el Estado solo interviene ya sea a través de la definición de las políticas económicas y administrativas, o bien, mediante la provisión de bienes y servicios básicos (Gross, 1991, pág. 40).

Durante el Gobierno de la Unidad Popular, el Estado asumió un importante rol en la producción de viviendas, participando abiertamente en el mercado del suelo urbano y en la industria de la construcción. Así, por ejemplo, en el ánimo de revertir las condiciones de segregación que hasta ese entonces ya se venían produciendo en la capital, el Gobierno desarrolló en el ex Fundo San Luis, un proyecto habitacional en bloques para pobladores, lo cual no fue muy bien recibido por los habitantes de sectores medios y altos que vivían en las inmediaciones, quienes resguardaban celosamente su exclusividad en ese sector (Gross, 1991, pág. 44). A su vez, las tomas de terreno que inicialmente se venían produciendo desde finales de la década de 1950, tuvieron una expresión reivindicativa durante este gobierno, lo que las hizo que se desarrollaran con mayor frecuencia, emplazándose no solo en la periferia, sino también en los sectores altos de la capital.

LAS REFORMAS LIBERALES DE LA DICTADURA EN MATERIA URBANA

Tras el quiebre democrático de 1973, lentamente en Chile se comenzaron a asentar las bases de una economía social de mercado que tuvo implicancias directas en la planificación urbana. Sin embargo, a juicio de Pablo Trivelli, todavía hasta 1978 el debate sobre la ciudad y la planificación urbana de Santiago se centraba en los aspectos físicos y funcionales de la ciudad, y cuyas propuestas, desarrolladas principalmente por profesionales del área de la arquitectura y el urbanismo en base a diferentes hipótesis sobre el crecimiento urbano, representaban instrumentos de ordenamiento tendientes a orientar dicho crecimiento (Trivelli, 2006). En ese sentido destaca la ampliación del límite urbano a 40.000 hectáreas a través del Decreto N°193 del año 1975, el cual permitió regularizar las urbanizaciones desarrolladas fuera del límite y crear una superficie sin urbanizar del orden 6.900 hectáreas (Trivelli, 2006). Si bien esta norma ampliaba el límite urbano, su orientación buscaba propiciar la densificación urbana a través del aprovechamiento de la infraestructura existente. En esa línea, el ministro de vivienda establecía en 1976 que *“La Política de desarrollo urbano en primer lugar debe mantener un estricto control sobre la expansión urbana, tanto para utilizar a su máxima capacidad los recursos existentes de la infraestructura urbana para evitar una creciente ocupación de tierras agrícolas. Esta medida logrará, principalmente, a través de la congelación de los radios urbanos, permitiendo la expansión sólo en casos muy calificados”* (Granifo, 1976, pág. 84).

Pese a ello, ya en 1978 se venía desarrollando una mirada más liberal de la planificación urbana, planteamientos que surgieron principalmente de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), incorporando la voz de los economistas en el ámbito de la planificación y del desarrollo urbano. Estos planteamientos fueron impulsados principalmente por el Ministro Miguel Kast, ideólogo de las reformas liberalizadoras de la dictadura, las cuales contaban con la venia del profesor de la Universidad de Chicago y asesor del régimen, Arnold Harberger, y que tuvieron su punto culmine en la creación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) del año 1979 (Trivelli, 2006). Esta política asume, en primer lugar, que el suelo no es un recurso escaso. La escasez del suelo siempre ha representado un terreno de conflicto para los especuladores inmobiliarios. De acuerdo con Harvey Molotch, la escasez del suelo hace que los gobiernos se conviertan en la arena en el que los grupos de interés compiten por los recursos públicos que permitan mejorar su rentabilidad, y a la vez, moldear aquellas decisiones que determinarán los resultados del uso de la tierra (Molotch, 1976, pág. 312). Para los promotores del liberalismo urbano, la aparente escasez es producida por la falta de concordancia entre las normas técnicas y legales que rigen su desarrollo; sumado a las condiciones de la oferta y la demanda que regulan el mercado inmobiliario, las cuales restringen artificialmente la oferta de suelo, y que en último término producen un aumento artificial de los precios del suelo (Sabatini, 2000). Esta alza conduciría, por una parte, a que los precios de las viviendas también aumentasen de manera significativa, y por otra, a que exista una mayor dificultad para localizar las viviendas sociales en las comunas del Gran Santiago (Trivelli, 2006). De acuerdo con Morandé y García, cuando el suelo es escaso, éste representa aproximadamente 40% del costo de la vivienda (Morandé & García, 2004, pág. 30). A su juicio, de Morales y Rojas, este principio inicial elude los factores que originan la escasez, tales como los elevados costos de urbanización, el fuerte incremento de la demanda producto del crecimiento demográfico y la expansión económica, junto con el régimen de propiedad privada, el cual permite retener las tierras urbanas a la espera que mejoren los precios (Morales & Rojas, 1986, pág. 17).

El segundo principio de esta política establece que el uso del suelo está definido según su rentabilidad, ya que cuando no se tiene en consideración y se realizan reservas de terrenos con criterios teóricos, el resultado es que el suelo no se utiliza correctamente, frenando el desarrollo de otras actividades para las que sí existe demanda. Así, el mercado es el único que puede asignar efectivamente los usos del suelo, haciendo que las políticas públicas de planificación y ordenamiento territorial deben ir por detrás de las reglas que el mercado establece (Morales & Rojas, 1986, pág. 18).

El tercer principio contempla la exclusión del Estado del mercado de suelo urbano, estableciendo que las condiciones de su regulación deben estar dada por las condiciones de oferta y demanda. Así, el Estado deja de invertir en el suelo urbano, limitando las herramientas de expropiación, estableciendo una política de venta y traspaso de los suelos públicos al mercado y, por consiguiente, renunciando a los derechos de prelación en la compra de suelo urbano. El Estado asume que el mercado posee los mecanismos necesarios que aseguren una asignación eficiente de los recursos y, por tanto, debiera ser éste quien oriente el desarrollo urbano sin la intervención arbitraria de los planificadores (Trivelli, 2006). Este principio orientó la creación de normas flexibles que eliminasen las restricciones uso del suelo, a fin de propender hacia un crecimiento natural de las áreas

urbanas siguiendo las tendencias del mercado (Sabatini, 2000, pág. 52). Esta política también establece que el Estado debía quedar relegado a una acción subsidiaria, tendiente a mejorar condiciones para que el mercado del suelo pueda operar de la manera más eficiente, garantizando su correcto funcionamiento (Trivelli, 2006).

Francisco Sabatini establece que ésta política produjo la liberalización y privatización del mercado de suelo, desarrollando, a través de la acción directa del Estado, un importante sector privado inmobiliario (Sabatini, 2000). Estas acciones se pueden observar en la eliminación de las normas sobre límites urbanos; la eliminación de una serie de impuestos y regulaciones, tales como a la tenencia de sitios eriazos, el impuesto a la tasación de las propiedades; la venta de suelo urbano que estaba en manos del Estado; la regulación legal y urbana de asentamientos de bajos ingresos, incluyendo aquellos surgidos en ocupaciones ilegales anteriores a 1973 y aquellos originados de la Operación Sitio; la erradicación de asentamientos precarios; y la creación de nuevos municipios bajo un criterio de homogeneidad social (Sabatini, 2000, págs. 50-51).

Pese a lo doctrinaria de la PNDU de 1979, para el jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU entre 1985 y 1990, Amador Brieva, esta política no tuvo bajadas concretas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones o su ordenanza, por lo que a su juicio no tuvo una implicancia concreta a nivel nacional (Brieva, 2013). Sin embargo, a su juicio donde sí se tradujo en una acción concreta fue en la ampliación del límite urbano del Área Metropolitana de Santiago, con la promulgación del Decreto N°420 1979. Esta norma amplió el área potencialmente desarrollable a cerca de 100.000 hectáreas, superficie que incluía tanto las zonas urbanas, como las potencialmente urbanizables, ampliando así la oferta potencial de suelo a tal nivel que en la práctica ya no existía un límite (Trivelli, 2006). El límite urbano, que hasta ese entonces establecía una zona urbanizable del orden de las 35.000 hectáreas, resultó ser la antítesis de la propuesta del año 1975, pretendiendo proporcionar el suelo urbano necesario para el desarrollo de la ciudad en expansión durante los próximos 65 años, con una tasa de ocupación de unas 1.000 hectáreas al año (Trivelli, 2006). La flexibilización de los límites hizo que los instrumentos locales tuvieran que adecuarse a esta norma, teniendo que flexibilizar sus ordenanzas (Trivelli, 2006). Uno de los principales objetivos esperados con la ampliación de límite urbano, guiados por los postulados de Arnold C. Harberger, era la reducción del precio de suelo urbano. Para este economista, el límite urbano distorsionaba al mercado del suelo, pues aumentaba su precio al disminuir su oferta; al contrario, disminuía el precio del suelo rural pues prohibía la urbanización más allá del límite (Poduje I. , 2006). Esta opinión es compartida por Luis Larraín, para quien *"el establecimiento de un límite al crecimiento urbano distorsiona el normal funcionamiento del mercado creando una escasez aparente y, en consecuencia, aumentando el precio del suelo"* (Larrain et al., 1996). Sin embargo, el resultado obtenido fue exactamente el opuesto, haciendo que los precios aumentaran cerca de un 200% (Brieva, 2013), precio que disminuyó solo después de los embates de la crisis económica de 1982 producto de la explosión de una burbuja especulativa que se venía desarrollando desde antes de la ampliación del límite urbano (Trivelli, 2006).

El Decreto N°420 definió tres áreas: urbana, de expansión y rural. El área urbana, ubicada dentro del límite urbano, y en donde el Estado asume la responsabilidad de la inversión en infraestructuras sanitarias, viales, de equipamiento y servicios públicos. La

segunda, el área de expansión urbana, también permite la urbanización, pero en ellas el Estado no se compromete a desarrollar la infraestructura necesaria, recayendo en los privados la responsabilidad de suministrar tales obras que permitan el desarrollo urbano. Finalmente, las áreas rurales en donde se excluyen las urbanizaciones, salvo aquellas destinadas para fines agrícolas. A juicio de varios autores, la incorporación de las áreas de expansión urbana consideraban una desregulación de las normas de uso de suelo, sin embargo, para Alexandra Petermann lo cierto es que estas áreas incluían una normativa especial bastante específica, la cual incluía las condiciones de edificación, subdivisión predial, densidades brutas, coeficientes de constructibilidad, y superficie predial mínima, las que se debían cumplir en estas áreas (Petermann, 2006). Pese a ello, no se desarrolló ningún instrumento que obligase a los privados a costear por la infraestructura pública que sus proyectos requerían, mucho menos en relación a la compensación por los impactos viales o ambientales (Poduje I. , 2006, pág. 236). Para Iván Poduje, la Política Urbana de 1979, y particularmente el Decreto N°420, abandonaron el concepto de imagen-objetivo implementados con el PRIS del año 60, y se reemplazó por una planificación adaptativa que, mediante un esquema bastante básico y de acuerdo con las reglas del mercado inmobiliario, pretende adaptarse a los componentes socioeconómicos del sistema urbano (Poduje I. , 2006, pág. 243).

En la defensa irrestricta a los derechos de propiedad, consagrados constitucionalmente en 1980, permitieron que estos se ubicaban por sobre los costos sociales y las distorsiones en el desarrollo urbano, haciendo que fuese válido, por ejemplo, que *“un propietario cualquiera decidiera mantener un terreno ocioso durante un período indeterminado de tiempo, aunque esté dotado de infraestructura, equipamiento y redes de servicio, cualquiera sea la motivación, consagrando así la legitimidad de la especulación inmobiliaria”* (Trivelli, 2006, pág. 21). Este enfoque, ampara el crecimiento “natural” de las ciudades, entendiéndolo como aquel que se produce por la libre operatoria del mercado, relegando al Estado a un rol subsidiario para hacerse presente en aquellos ámbitos que no resultaran de interés para el mercado (Trivelli, 2006, pág. 21). Junto con ello también reduce la relación entre las personas a una transacción de bienes y servicios en un contexto de mercado, disociadas del bien común, y en donde se asume el bienestar general resulta de la suma de los bienestares individuales (Trivelli, 2006, pág. 21).

EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS URBANAS DE LA DICTADURA

A grandes rasgos, la liberalización de los mercados del suelo, junto con la retirada del Estado de la construcción, fomentaron el surgimiento de un fuerte sector privado de promoción inmobiliaria, lo cual fue reforzado por los derechos de propiedad privada consagrados en la constitución de 1980 (Sabatini, 2000, pág. 50). Junto con ello también se plantea que estas políticas contribuyeron a la expansión de la mancha urbana y de los precios del suelo en el Área Metropolitana de Santiago (AMS). Finalmente, también significó una pérdida del control que la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) tenía sobre el sector a través de su influencia en las políticas de Estado, lo cual fue un factor determinante para propiciar el replanteamiento de esta política el año 1985 (Morales & Rojas, 1986, pág. 19). El resultado de estas transformaciones daría lugar a efectos socioespaciales que configurarían una nueva geografía en el AMS.

LA EXPANSIÓN DE LA MANCHA URBANA

A finales de la década de 1970, para el régimen militar el límite urbano no presentaba utilidad, primero, porque a su juicio no tenía efectos concretos en la contención de la mancha urbana (Petermann, 2006); y en segundo lugar porque restringía artificialmente la oferta de suelo disponible, haciendo que los precios de suelo aumentaran significativamente. Los efectos de esta expansión se pueden observar en el desaprovechamiento de la infraestructura preexistente, el aumento de la contaminación y la congestión vehicular, el aumento de los tiempos de traslado y la dependencia del transporte motorizado privado, así como la supuesta ocupación terrenos agrícolas de alta calidad (Poduje I. , 2006). Contrario a lo que se piensa, Petermann establece que el periodo que va entre 1979 y 1992 fue el que presentó la menor tasa de expansión de la mancha urbana de las últimas seis décadas, bordeando un crecimiento promedio de 1,59% anual (Petermann, 2006, pág. 207). No obstante, este menor crecimiento también se asocia a los efectos de la recesión económica de 1982, donde la economía nacional no se recuperaría hasta 1986 (Petermann, 2006, pág. 221)

Para Alexandra Petermann el principal actor involucrado en la expansión de la mancha urbana ha sido el Estado, incluso desde mucho antes de 1979, mediante la construcción de viviendas sociales en comunas de la periferia, e incluso en localidades satélite y relativamente autónomas, como Puente Alto, San Bernardo y Maipú (Petermann, 2006, pág. 207). Esta opinión es compartida por Ricardo Tapia, quien sostiene que "el efecto "perificador" de las políticas públicas en vivienda lo empieza a generar el propio Estado a través de ellas" (Tapia, 2011, pág. 129). De esta forma, la actualización de los límites urbanos tenía la finalidad de incorporar las trasgresiones ocurridas y que el mismo Estado había fomentado, y a la vez, disponer de nuevos terrenos en el área urbana para la construcción de viviendas sociales (Poduje I. , 2006). El impacto de las políticas habitacionales en la expansión de la mancha urbana sería determinante hasta finales de la década de 1980, solo después sería el sector privado el principal responsable de la expansión (Petermann, 2006, pág. 207).

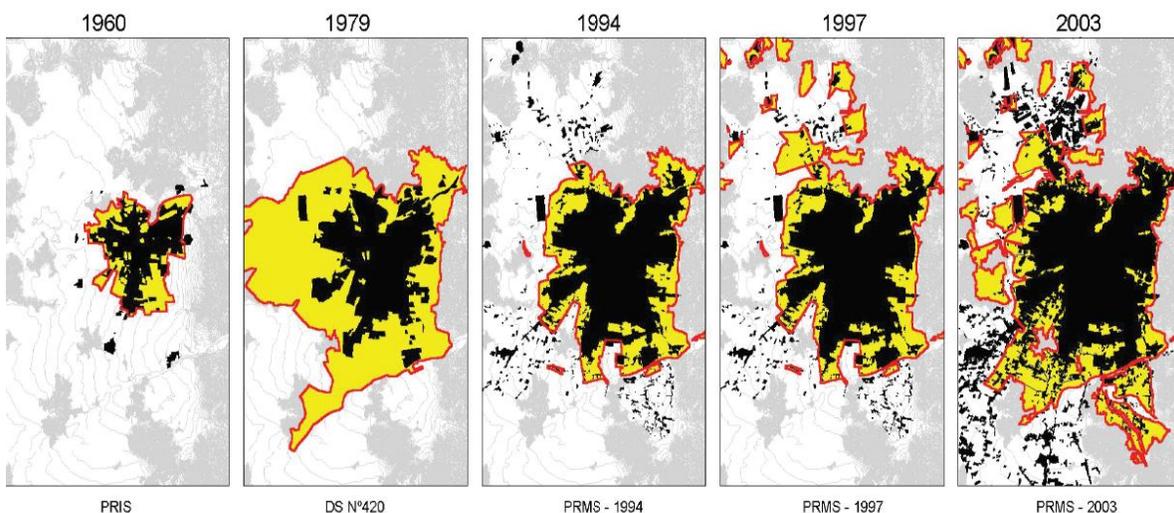


Ilustración 8: Límite urbano y mancha urbana entre 1960 y 2003. Fuente: Poduje (2006) en "Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos".

Para Poduje el crecimiento urbano es un hecho inevitable y en general deseable, puesto que refleja un aumento del ingreso de la sociedad en su conjunto y de las oportunidades de las personas, lo cual se traduce en un aumento de la demanda por suelo y movilidad (Poduje I. , 2006). En ese sentido, a juicio del autor, la planificación urbana debe entender el crecimiento urbano para de esta manera conducirlo, ya sea orientando penalizando las externalidades negativas, incentivando la recuperación de zonas deprimidas, u orientando el crecimiento mediante la construcción de infraestructura básica (Poduje I. , 2006, pág. 236). En la misma línea, desde el Instituto Libertad y Desarrollo, figuras como Luis Larraín establecen que restringir el crecimiento de la ciudad, y con ello el incentivo a la densificación, tendrá como resultado el aumento del tráfico y la congestión vehicular, la demolición de las casas y la construcción de departamentos en altura, haciendo que sea necesaria una mayor inversión para la ampliación de los suministros (Larraín et al., 1996).

EL AUMENTO DEL PRECIO DEL SUELO EN EL AMS

El comportamiento del mercado del suelo y su precio en el mercado es muy importante para el éxito de la política habitacional, a tal punto que en viviendas cuyos valores eran cercanos a las 225UF, el costo del terreno representaba cerca del 11% del costo total de producción; mientras que en soluciones habitacionales más económicas, el terreno aumentaba significativamente su proporción (Arellano, 1983, pág. 19). Un encarecimiento del componente terreno, en conjunto con precios de las viviendas sociales fijos, ha significado, además, una caída de los márgenes de beneficio de las empresas constructoras, las cuales, en búsqueda de la minimización de costos, han utilizado insumos que podrían haber afectado de algún modo los estándares de calidad de las viviendas sociales (Held, 2000).

Para Castell esta acción busca generar beneficios especulativos, haciendo que se produzca una demanda que privilegia localizaciones determinadas, socialmente valorizadas o funcionalmente deseables que responden a asimetrías del espacio residencial (Castells, 1974, pág. 184). En esa línea, dos son los elementos que condicionan en gran medida el comportamiento del mercado de suelo. El primero da cuenta de una oferta relativamente fija, lo cual haría que un aumento de la demanda derivada del crecimiento demográfico produzca un aumento en los precios del suelo (Arellano, 1983, pág. 19). El segundo, su capacidad de ser atesorado y tener un comportamiento unitario, que hacen aumentar la especulación, aumentando artificialmente los precios y limitando su uso para la ejecución de viviendas sociales (Arellano, 1983, pág. 19). Esta demanda especulativa estuvo controlada hasta 1973, cuando las tomas de terreno y los temores de la expropiación redujeron la posibilidad que la tierra sea atesorada; situación que se revierte a contar de 1974 y se hizo más intensa desde 1980, momento en que se desarrolló un fuerte boom especulativo (Arellano, 1983, pág. 19). Al ser tal la tasa de ganancia de estas inversiones, los propietarios del suelo tienen a no vender, o hacerlo sólo en condiciones tales que su precio puede ser cancelado casi exclusivamente por sociedades con finalidad *superlucrativa*, provocando escases de terrenos y el reforzamiento del problema habitacional (Castells, 1974, pág. 185). En Chile, a contar de la década de 1980, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago, las que posteriormente se utilizarían como reservas para la producción masiva de conjuntos de vivienda social (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 60).

Christian Topalov, en su libro *“La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis”*, establece que el suelo es el soporte de la producción inmobiliaria pero que, a diferencia de otros bienes, no es resultado de la producción capitalista, lo que lo hace objeto de la apropiación privada y susceptible de ser monopolizado (Topalov, 1979). Esta impresión también es compartida por Pablo Trivelli, para quien el mercado del suelo urbano podría, bajo ciertas circunstancias, comportarse como un monopolio (Trivelli, 2006, pág. 33). Esta opinión es compartida por Sabatini, para quien la propiedad privada del suelo urbano permite a los propietarios retenerlo de la oferta, afectando la cantidad real disponible y los precios del mercado, haciendo que muchos propietarios retengan sus terrenos a la espera que mejoren los precios del mercado, comportándose en la práctica como si fuesen un solo propietario (Sabatini, 2000, págs. 53-54). Así, las características segmentadas del mercado del suelo urbano, así como la concentración de la propiedad, podrían contribuir al desarrollo de una modalidad de especulación monopólica y de desarrollo discontinuo (Carr & Smith, 1975).

Como vimos anteriormente, el capital de promoción *“representa una fracción especializada del capital, que no toma la forma de capital productivo, sino solamente la forma de terreno, por una parte, y de edificio por otra”*, haciendo las veces de un capital de circulación, en donde la mercancía es pagada antes de que esta sea puesta en el mercado (Topalov, 1979, pág. 84). Para Topalov, la renta del suelo representa la sobreganancia o plusvalía que se genera producto de la promoción inmobiliaria, al reconocer las características no reproducibles del terreno (Topalov, 1979, pág. 87). Sabatini describe que la renta del suelo, compuesta tanto por el precio del suelo que se debe cancelar al propietario original del terreno y las ganancias asociadas a la promoción inmobiliaria, genera una plusvalía que fomenta la creación de monopolios de propiedad privada de suelo urbano, las cuales se oponen a la libre movilidad del capital (Sabatini, 2000, pág. 58).

Contrario a la tesis clásica en cuanto a que el precio del suelo urbano depende de su cercanía al centro, Pablo Trivelli establece que son las condiciones del entorno, asociadas a la teoría de la renta, las que determinan el potencial de desarrollo de un terreno y el precio que se está dispuesto a pagar por él. En ese sentido, el autor dice que *“no es posible entender la estructura de los precios de la tierra sin entender la estructura y funcionamiento de la ciudad”* (Trivelli, 2006, pág. 26). De esta manera, la estructura urbana presenta distintas jerarquías que condicionan alzas parciales en el precio del suelo, donde cobran importancia elementos como la accesibilidad a los medios de transporte, el emplazamiento según estructura socioeconómica, la organización funcional de la estructura urbana de acuerdo a los usos de suelo, o incluso valores asociados a la historia de los lugares (Trivelli, 2006, págs. 25-26). La incorporación de la variable espacial al estudio del funcionamiento del mercado establece que la libre competencia dista mucho de la competencia perfecta y tampoco tiende a ella (Trivelli, 2006, pág. 31). De esta manera, para Trivelli la calificación legal del suelo urbano es apenas una condición necesaria para la definición de los precios, pero más relevante es la habilitación del suelo urbano con infraestructuras y redes de servicios, aun cuando a su juicio lo que verdaderamente influye en el precio del suelo es la oferta *“comercialmente”* disponible para el desarrollo urbano (Trivelli, 2006). En ese sentido Sabatini establece que un aumento de los precios del suelo, determinado por la demanda efectiva que de éste se tiene, estimula a que los propietarios decidan vender y disponer sus tierras en la oferta del mercado,

por el contrario, si los precios son bajos, los propietarios tenderán a retener y acumular el suelo hasta que su plusvalía aumente (Sabatini, 2000, pág. 56). Esto da cuenta de una actitud especulativa de los propietarios del suelo en función de la demanda de este bien y el comportamiento del mercado inmobiliario. Por esta razón, Sabatini establece que el mercado del suelo, a diferencia de otros mercados, tiene un alto nivel de imperfección, haciendo que en la práctica una mayor oferta física de suelo no se traduzca en menores precios (Sabatini, 2000, pág. 62). Para Trivelli *"la especulación se convierte en una profecía autocumplida en la medida que genera una escasez artificial de terrenos que estimula el alza de los precios"* (Trivelli, 2006, pág. 32). Una posición distinta es la que establece Iván Poduje, que a diferencia del componente especulativo que adoptan Sabatini y Trivelli en la definición del precio del suelo, establece que estos se ven influenciados por la oferta efectiva de suelo "susceptible" de ser urbanizado, más no por el tamaño del área urbana, cuya mayor oferta física de suelo no necesariamente se traduce en mayor cantidad de suelo apto de ser urbanizado (Poduje I. , 2006, pág. 270). En ello establece que "sin los instrumentos que permitan incorporar suelos nuevos de manera expedita, es casi irrelevante dónde se trace el límite, porque sólo la disponibilidad de suelo factible de urbanizar afecta al mercado" (Poduje I. , 2006, pág. 236).

En efecto, tras la liberalización de la política de suelos se esperaba frenar el crecimiento de los precios del suelo y la especulación, principalmente con la ampliación de un límite artificial que restringía la oferta, incorporando al mercado a las familias que producto de los altos precios era marginado (Sabatini, 2000, pág. 52). No obstante, el resultado fue exactamente el contrario, y puede ser evidenciado en las importantes alzas luego de la ampliación del límite urbano en 1979, en donde, por ejemplo, en el sector oriente se registró un aumento de los precios, desde los US\$3 por metro cuadrado en 1976, a los US\$100 en 1981, que implica una tasa de crecimiento acumulativo del orden del 100% anual para el período. Este fenómeno se registró, aunque con menor intensidad, en toda la periferia del Gran Santiago (Trivelli, 1981).

CAMBIOS SOCIOESPACIALES Y LA CONFIGURACIÓN DE UNA NUEVA GEOGRAFÍA

En relación con los impactos que la reformas al mercado de suelo y el surgimiento del sector de promoción inmobiliaria tuvieron en el Área Metropolitana de Santiago, Francisco Sabatini establece que fueron los principales responsables de las tendencias de segregación residencial, evidenciadas desde finales de la década de 1970 (Sabatini, 2000, pág. 66). Para Ricardo Tapia estas tendencias locacionales derivan de la implantación de un nuevo modelo económico, y aun cuando en el crecimiento de la capital ha existido la tendencia histórica de segregar a la población de más bajos ingresos, es a partir de 1973, cuando las políticas habitacionales se focalizan principalmente en los sectores más pobres, que se agudiza esta tendencia (Tapia, 2011, pág. 106). Tapia también responsabiliza al impacto de la creación del sistema subsidiario para el acceso a la vivienda, y la liberalización del control del precio del suelo, donde el Estado traspasa prácticamente todas las funciones de la gestión habitacional al sector privado, repeliendo además todas las tomas de terreno producidas después de 1973 (Tapia, 2011, pág. 107). Sabatini también reconoce que los procesos de segregación se venían desarrollando incluso desde antes, y establece que el Estado, por medio de sus programas de vivienda social, ha contribuido históricamente a la segregación en Santiago, localizando las viviendas para las familias más vulnerables principalmente en la periferia, donde los

terrenos eran más baratos y ya residían otras personas pobres, a fin de rebajar costos unitarios de producción, transformando al Estado en el principal agente de la aglomeración de la pobreza urbana en Chile (Sabatini, 2000, pág. 67). Morales y Rojas, en la misma línea, establecieron que el impacto de las políticas aplicadas por la dictadura militar favoreció los procesos de segregación espacial, desarrollando enclaves homogéneos de acuerdo con los niveles socioeconómicos de las familias y dividiendo el territorio entre comunas ricas y comunas pobres (Morales & Rojas, 1986). No obstante, Sabatini también responsabiliza al mercado del surgimiento de enclaves homogéneos, estableciendo que éstos surgen de la acción de los promotores inmobiliarios quienes, a partir de la construcción de proyectos orientados a familias de mayor capacidad de pago, terminan contribuyendo a reproducir las similitudes habitacionales a fin de elevar los precios (Sabatini, 2000, pág. 68). En cualquier caso, las tendencias de localización evidencian que a partir de 1980 las inmobiliarias y empresas constructoras fueron ocupando comunas periféricas, buscando maximizar la rentabilidad en el negocio de la vivienda social (Tapia, 2011, pág. 118).

Para Morales y Rojas los procesos de segregación socioespacial y la homogenización en el Área Metropolitana de Santiago se derivan de tres acciones particulares del Estado. La primera, una reforma municipal que descentralizó y reestructuró la acción administrativa del Estado, contemplando la transferencia de funciones y servicios desde el nivel central a los municipios en ámbitos tales como el de la educación, o incluso la vivienda (Morales & Rojas, 1986, pág. 5). La segunda fue la modificación de las políticas de desarrollo urbano, cuestión a las que ya nos hemos referido ampliamente en este capítulo, y que concordantes con la política económica del régimen, modificaron normas reguladoras del uso del suelo, así como de la regulación del mercado que debilitaron la función estatal en cuanto a la planificación y ordenamiento territorial (Morales & Rojas, 1986, pág. 17). La tercera acción fue la reorganización de las comunas al interior del AMS, proceso guiado por la voluntad política de la dictadura de generar enclaves homogéneos que permitiesen focalizar de mejor manera la acción social del Estado (Morales & Rojas, 1986, pág. 21). Este punto, a juicio de Sabatini, permitió generar las bases materiales para la implantación de un modelo de producción habitacional, expresando que *“una ciudad socialmente ordenada era considerada un prerrequisito para la emergencia de un poderoso sector privado de promoción inmobiliaria”* (Sabatini, 2000, pág. 51).

En el estudio Morales y Rojas se analiza el impacto socioeconómico y político de la reforma municipal, de la política de desarrollo urbano y de la reforma comunal. A juicio de los autores, este proceso generó una periferia hiperdegradada, principalmente en el área sur y norponiente del AMS, con una alta concentración habitacional, socialmente deprimida, y con una población similar en condiciones de extrema pobreza, sin los servicios y equipamientos necesarios que dieran respuesta a sus necesidades (Morales & Rojas, 1986, págs. 47-52). Estas erradicaciones contribuyeron a homogenizar las comunas de los estratos sociales más altos, desprovistas de todo bolsón de pobreza. Prueba de ello es la magnitud de las erradicaciones que se realizaron en las comunas de mayores recursos, como Santiago y Las Condes, los que fueron desplazados principalmente a las comunas de La Pintana, San Bernardo y La Florida. La ejecución del programa de radiación y erradicación estuvo mediada principalmente por los Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Vivienda Básica respectivamente (Tapia, 2011, pág. 124).

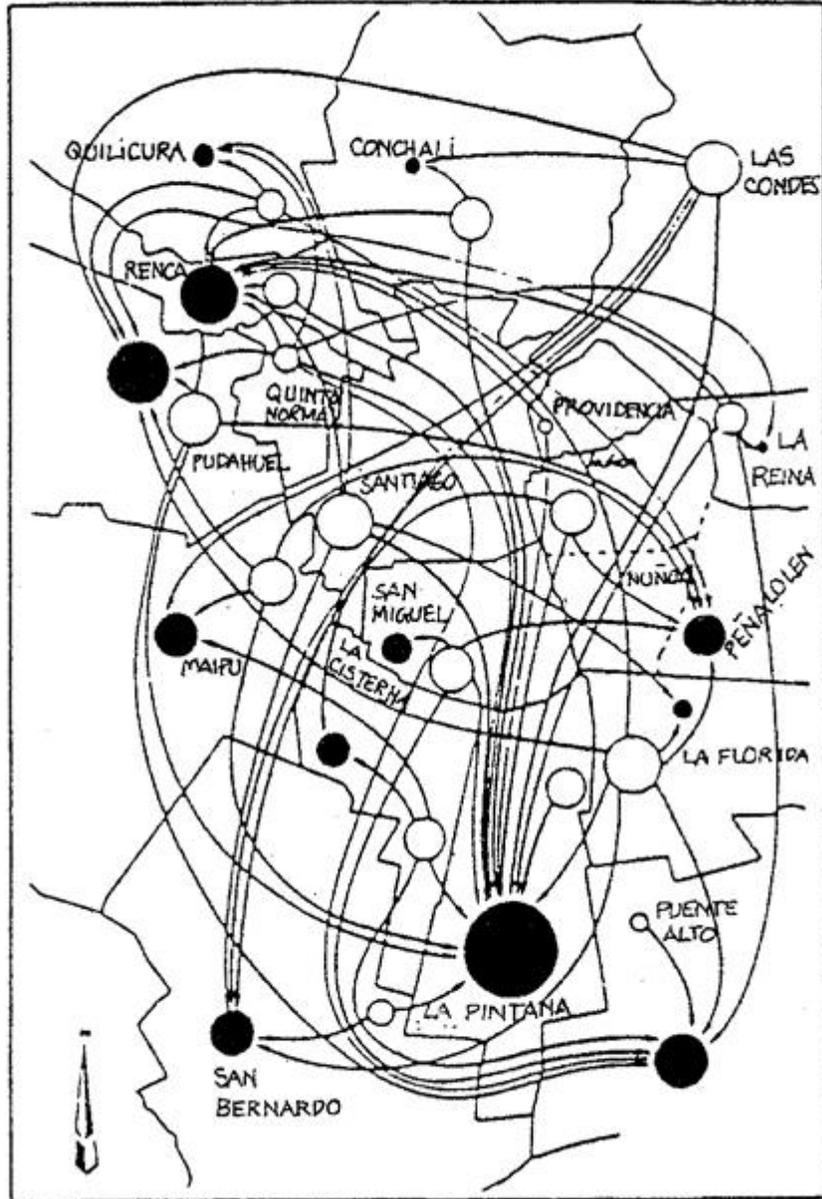


Ilustración 9: Plano de erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana de Santiago por comuna de origen y destino entre 1979-1985. Fuente: Morales y Rojas (1985)

De acuerdo con Ana Sugranyes, el objetivo fundamental de los procesos de erradicación de asentamientos irregulares responde a intereses económicos, y ha sido el de borrar las distorsiones que éstos crean sobre el valor del suelo en sectores centrales y de desarrollo con alto potencial (Sugranyes, 2005). Así, entre 1979 y 1984, 28 mil familias han sido erradicadas en Santiago, lo que corresponde al 20 por ciento de los hogares pobres de la ciudad (Sugranyes, 2005, pág. 30). Estos procesos de erradicación contribuyeron a que los trabajadores, que antes residían cerca de sus fuentes laborales, perdieran su trabajo, o bien, se incrementasen significativamente los costos de traslado (Sugranyes, 2005, pág. 31). A ello se suma las dificultades de acceso a equipamientos y servicios infraestructura social, como de educación o salud, producto también del fuerte crecimiento vegetativo en las comunas periféricas donde se erradicaron a las familias (Sugranyes, 2005, pág. 31).

De acuerdo con el estudio realizado por Tapia, la mayor cantidad de viviendas sociales construidas durante la dictadura se ubican en la periferia sur, sur poniente y poniente del Gran Santiago, y coinciden con las nuevas áreas urbanas dispuestas con la ampliación del límite urbano (Tapia, 2011, págs. 125-126). Así también el precio del suelo confirma la tendencia de ir paulatinamente localizado los nuevos conjuntos de vivienda social desde las comunas pericentrales hacia las periféricas, aprovechando las franquicias de ampliación del límite urbano (Tapia, 2011, pág. 126).

LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA URBANA DE 1979

Hasta ahora nos hemos referidos a las principales reflexiones que han realizado algunos autores entorno política urbana de 1979, política con un marcado acento liberal que tuvo un impacto importante en el ordenamiento territorial, el mercado de suelo y la configuración espacial de la Ciudad. Sin embargo, para ser justos, esta política sólo alcanzó a tener una vigencia de 6 años, y cuya principal repercusión se vio en la Región Metropolitana con la promulgación del Decreto N°420. No obstante, varias fueron las críticas que desde distintos espacios se le hicieron a esta política, algunas incluso provenientes desde dentro del propio régimen, lo cual hizo que en 1985 esta política fuera reformulada en su totalidad, tanto en los diagnósticos como en los principios básicos que inspiraban la política del 79 (Trivelli, 2006, pág. 6). Esta nueva Política Urbana establece que el suelo es un recurso escaso, y que su regulación no estará determinada exclusivamente por la rentabilidad económica, sino también con por las reglas de planificación, reestableciendo de esta manera la función reguladora del Estado. Para Amador Brieva, estas transformaciones asumen que *“los mecanismos del mercado eran insuficientes, por si solos, para implementar el desarrollo urbano y evitar las externalidades negativas que devienen del crecimiento inorgánico”* (Brieva, 2013). Esta política significó también un retorno al límite del Área Urbana de Santiago por medio de la aprobación del Decreto N°31 de 1985, que reemplazó al Decreto N°420 de 1979. Este nuevo decreto suprimía el área de expansión que se había establecido en 1979, reestableciendo la prioridad de densificar para aprovechar la infraestructura preexistente. Ello se contraponía a los argumentos de que Harberger había establecido años antes, para quien los costos de expandir las redes de suministros y equipamiento eran mucho menores que los de adecuar las existentes al aumento de la de densidad en los sectores centrales (Petermann, 2006, pág. 222).

De esta manera se adoptó como principio general la necesidad de desarrollar normas de planificación, donde los derechos de propiedad se subordinen al bien común y el interés colectivo resultantes de su aplicación. Sin embargo, también considera que se deben tener en consideración las tendencias del mercado, las que de igual forma se deben ponderar en función del bien común (Trivelli, 2006, pág. 22). Así, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985 aumentó el control de las actividades y la regulación de usos de suelo por parte del Estado. No obstante, para Iván Poduje, esta aparente “planificación urbana” es en realidad sólo una regulación de las características físicas de las inversiones que los privados hacen en la ciudad, expresadas en el uso de suelo, las alturas, las densidades de ocupación, etc. Pese a ello, esta regulación es casi irrelevante en comunas donde no hay mayor actividad inmobiliaria, haciendo que ésta solo sea pertinente en aquellas comunas comercialmente atractivas (Poduje I. , 2006, pág. 236).

Pese a estas transformaciones, todavía persisten enfoques liberales que propenden hacia la desregulación del mercado de suelo, las que lejos de ser residuales, han sido posicionadas con fuerza desde espacios como la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) o el Instituto de Libertad y desarrollo. Así, por ejemplo, el año 2004 en la Segunda Conferencia Económica de la Cámara Chilena de la Construcción se desarrolló un panel sobre concesiones y suelo urbano. En ella Alexandra Petermann y Felipe Morandé presentaron una ponencia titulada “Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario”, en la cual establecen que “*existe acuerdo general en la necesidad de contar con un sistema que permita abrir todo el territorio al desarrollo urbano, para terminar con la escasez de suelo urbano que genera el modelo actual*” (Morandé & Petermann, 2004, pág. 152). En ello, se pone en cuestionamiento nuevamente la existencia de un límite con los mismos argumentos esgrimidos en 1979. A lo que agregan que “*el modelo debe dejar libertad al mercado en todas las restantes áreas, muchas de las cuales se encuentran actualmente con estrictas regulaciones (como es el caso de las restricciones al desarrollo urbano en áreas agrícolas o la prohibición de desarrollos inmobiliarios más allá de los límites establecidos*” (Morandé & Petermann, 2004, pág. 125).

La cuestión urbana, como se puede ver, es todavía un terreno en disputa, las que lejos de llegar a un consenso nacional, todavía persisten distintas tesis en la forma en que el Estado se debe hacer parte. Más aun, da cuenta de una tensión permanente generada de los diferentes intereses existentes en el mercado de suelo. En lo que hay consenso, es en que el éxito de la política habitacional esta justamente determinada por las condiciones que regulan este mercado.

PRIMERA PARTE

TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL
DURANTE LA DICTADURA PINOCHETISTA
(1973-1989)

CAPÍTULO 4: REESTRUCTURACIONES INICIALES (1973-1977)

Desde un primer momento, y de acuerdo a lo que se expone en las primeras Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para la dictadura militar la problemática habitacional se generaba por el desequilibrio existente entre las necesidades en materia de vivienda, demandadas por las familias, y los medios que se requerían para satisfacerlas. Cuando se genera ese desequilibrio se produce a su juicio una crisis donde el país no destina la inversión necesaria que permita cubrir la demanda provocadas por el crecimiento vegetativo de la población, o el deterioro de las viviendas. Este proceso se ve profundizado por los bajos ingresos de las familias más vulnerables y los elevados costos de la vivienda, lo cual les impide a las familias más pobres adquirir una vivienda en el mercado y transformarlas en "*propietarias*", razón por la cual es tan necesaria para la dictadura una adecuada bonificación (MINVU, 1975). La propiedad de la tenencia era algo no menor para el régimen, ya que a su juicio las viviendas entregadas en propiedad son mantenidas en mejores condiciones que viviendas en otras formas de tenencia, como por ejemplo el arrendamiento, abaratando con los costos en conservación e impedir que estos recaigan de manera directa en el Estado (MINVU, 1975). También asume que los altos estándares habitacionales que en ese momento existían habían hecho que a la producción habitacional solo puedan acceder familias de los sectores medios y altos que pueden pagar los costos de venta de esas unidades (MINVU, 1975). Finalmente, como parte de este diagnóstico preliminar, la dictadura establecía ya en 1975 que la falta de una política de suelos era un factor importante que contribuía a aumentar el precio de las viviendas, dado que la menor disponibilidad de terrenos hacía que sus precios fueran muy altos (MINVU, 1975). Pese a ello, los principales cambios en la política habitacional que finalmente desarrollaría la dictadura pinochetista no se desarrollaron de inmediato, por el contrario, tuvieron que pasar al menos cinco años para que ocurriera una refundación de la institucionalidad y de los sistemas de producción, y que en gran parte definieron el nuevo modelo (Sugranyes, 2005, pág. 25).

Aun así, inmediatamente tras el golpe militar de 1973, la dictadura militar ya anunciaba que en materia de vivienda "*toda familia chilena tendrá la opción de resolver el problema habitacional que le aqueja, para lo cual Familia y Estado compartirán responsabilidades y esfuerzos*" (MINVU, 1975, pág. 10). A partir de este punto se entiende que el acceso a la vivienda es un derecho que debe ganarse con el esfuerzo propio de las familias, y que la acción del Estado solo debe relegarse a las situaciones específicas que así lo requieran. De esta manera, la dictadura reconoce a la vivienda como un "*bien de consumo*", capaz de satisfacer las necesidades particulares de las familias al aumentar su bienestar relativo y provocando una serie de efectos positivos en sus habitantes. Sin embargo, también reconoce que el suministro de viviendas adecuadas puede ser entendido como una "*inversión en infraestructura de tipo social*", la cual permite el aumento del potencial productivo de las familias, así como capacidad de disminuir las problemáticas sociales en los ámbitos de salud, seguridad social, y de riesgos contra incendio u otros tipos de emergencia, permitiendo así liberar esos recursos destinados a satisfacer esas áreas para poder destinarlos así a otro tipo de inversiones. Junto con ello, la vivienda para la dictadura tiene otro efecto económico positivo, el cual consiste en propiciar la generación de ahorro por parte de las familias para su adquisición, lo cual tiene

un correlato directo con las estrategias de reestructuración económicas impulsadas por el régimen, y permite a la vez proveer los recursos necesarios para desarrollar el plan de viviendas de la época, dado que *“la falta de recursos sólo puede suplirse con mayor ahorro”* (MINVU, 1975, pág. 10). Otra de las transformaciones ocurridas durante este primer periodo da cuenta de la crisis y posterior término del SINAP hacia 1974, la cual se produjo por la falta de reajustabilidad de los créditos otorgados, así como por la liberalización del mercado financiero que significaron una dura competencia para este sistema (Foxley, 1984).

Pese a ello, para muchos este periodo inicial representa un tiempo de continuidad de la tradición habitacional previa al régimen militar. Ello se puede apreciar, por ejemplo, en los cargos ministeriales que ocuparon técnicos y profesionales que estuvieron involucrados en las administraciones de Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva, tales como Ángel Hernández, Juan Honold, Marco Antonio López y Amador Brieva (Giannotti & Rojas, 2019). En relación a las políticas específicas en materia habitacional, éstas que continuaban buscando la atención preferente de la población de menores recursos y que, a juicio del régimen, es la realmente necesitada de la ayuda del Estado. En ese sentido, no se puso en duda, al menos durante este periodo, la participación del Estado en el sector habitacional, donde las empresas contratistas solo tenían un rol en la ejecución de las obras (Giannotti & Rojas, 2019). A ello se suma la continuidad del estímulo al ahorro, la adquisición en propiedad de vivienda, el mantenimiento de los altos estándares habitacionales, el fomento a las cooperativas de vivienda, y el desarrollo habitacional con control de la expansión urbana. Los elementos de continuidad de la política habitacional también se pueden apreciar en la concepción de la vivienda como una solución integral, cuya respuesta habitacional también debía contemplar las obras de urbanización, instalaciones domiciliarias y el equipamiento comunitario. Para ello los proyectos habitacionales debían contar con al menos un equipamiento mínimo, tales como colegios, comercio, áreas recreacionales, entre otros, además de las reservas de térreos suficientemente aptos para destinarlos posteriormente al equipamiento comunitario (MINVU, 1975, pág. 10). Finalmente, también existe una valoración inicial a las soluciones progresivas las cuales, cumpliendo con condiciones mínimas, deben ser susceptibles de ser mejoradas o ampliadas en el tiempo, debido a que en ese momento el régimen pensaba que no era posible dar una solución inmediata y definitiva para las familias más vulnerables (MINVU, 1975, pág. 10).

Las primeras medidas en materia habitacional se comenzaron a desarrollar en 1974. Dentro de las primeras se encontraba el restablecimiento de la reajustabilidad de las deudas habitacionales que la Unidad Popular había eliminado. Así en junio se promulga el Decreto 539 que derogaba las disposiciones contempladas en la Ley 17.663 del año 1972 y que suprimían la reajustabilidad de las deudas habitacionales. Esta medida buscaba reestablecer el equilibrio fiscal en razón de la utilización correcta de los recursos disponibles. A juicio de la dictadura, las normas como las de 1972 atentaban contra la política habitacional, provocando un gran deterioro financiero de las instituciones de la vivienda, privándolas de los recursos necesarios (Decreto 539, 1974). Otro importante cambio implementado durante este año fue la eliminación de la ejecución directa por parte del Estado de las obras en materia de vivienda, urbanización y servicios domiciliarios. En agosto de 1974, mediante la promulgación del Decreto Ley 602, se facultó al

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de derogar las normas sobre la construcción directa de obras, así como la atribución de elaborar mediante decretos supremos los nuevos sistemas de contrataciones para la construcción (Decreto Ley 602, 1974). La justificación que se daba se encontraba en que los reglamentos que normaban la ejecución de las obras adolecían de una notoria obsolescencia, pero lo más importante, que se buscaba propender a la mejor utilización de los recursos técnicos y materiales y de disminuir el gasto fiscal en las construcciones (Decreto Ley 602, 1974). En palabras del ministro Arturo Vivero, gracias a la ejecución directa de las obras implementada por el gobierno de la Unidad Popular "*se dilapidaron recursos, se nombraron funcionarios a destajo, se contrataban obreros no necesarios y prácticamente todo andaba en gran desorden*" (La Tercera de la Hora, 1974).



Ilustración 10: Imagen de un sector de una población CORVI, construida en Santiago, Chile [s.n.], construida en 1975. Ejemplo del periodo de continuidad de la política habitacional desarrollada durante los primeros años de la dictadura militar. Fuente: Jack Ceitelis en archivo fotográfico de la CChC.

También se pueden evidenciar cambios en los mecanismos de asignación de las viviendas, que hasta inicios de 1975 eran realizados por la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) mediante las disposiciones estipuladas en el Decreto Supremo 553 de 1967. Este decreto establecía que los interesados debían inscribirse en un Registro de Postulantes y acreditar un ahorro mínimo depositado en una cuenta de acuerdo a las condiciones del "Plan de Ahorro" que eligiesen, debiendo además acreditar el número de integrantes que componen el grupo familiar (Decreto 553, 1967). El ahorro mínimo no podrá ser inferior al 20% del ahorro necesario; el ahorro necesario no podrá ser inferior al 10% del monto del préstamo, y el plazo del plan no podrá ser inferior a 6 meses ni superior a 3 años (Decreto 553, 1967). La CORHABIT podía definir a su discrecionalidad los porcentajes de calificación para los distintos ítems que determinaban el orden de

prelación en la postulación. Estos ítems corresponden al número de cargas familiares; a la organización en grupos con o sin personalidad jurídica o en sociedades cooperativas, con fines habitacionales; a la autoconstrucción; a que los postulantes hayan sido víctimas de catástrofes, sismos, inundaciones o incendios; a la condición de insalubridad de viviendas, hacinamiento o planes de remodelación; y a la obligación de los postulantes de abandonar los predios al estar afectos a medidas de expropiación (Decreto 553, 1967). En diciembre de 1974 se promulga el Decreto 618, que a su vez deroga el Decreto 553, y el cual, entre otras cosas, estableció que el valor de tasación de las viviendas debía ser reajustado de acuerdo con la variación que experimente la Unidad Reajutable, considerada a su valor provisional entre la fecha en que se efectuó la última tasación y la de la entrega o asignación de la vivienda (Decreto 618, 1974). Los requisitos para la postulación contemplaban, en primer lugar, ser titular de una Cuenta de Ahorro para la Vivienda, con un depósito equivalente al número de cuotas de ahorro según el tipo de vivienda y de acuerdo a lo que definiera anualmente la CORHABT (Decreto 618, 1974). En segundo lugar, y a diferencia del sistema de asignación anterior, el postulante, su cónyuge o hijos que vivan a sus expensas o cargas de familia reconocidas por la institución, individual o conjuntamente, no podrían ser dueños de otro bien raíz (Decreto 618, 1974). En relación a la calificación de los postulantes para determinar el orden de prelación, se determinaron como criterios la antigüedad de la inscripción, las cargas familiares, el jefe de familia, y la antigüedad por haber figurado en nómina de prelación (Decreto 618, 1974). A diferencia del sistema anterior, el puntaje de calificación quedaba definido previamente por este decreto, eliminando con ello la discrecionalidad de los criterios de asignación. Así, el puntaje era ponderado en la siguiente forma: Hasta 5 años de antigüedad de la inscripción del postulante, 5 puntos por cada año completo. Sobre dicha antigüedad, 10 puntos por cada año completo; por cada carga de familia por la que el postulante perciba asignación familiar, siempre que el causante viva con él, 10 puntos; por ser jefe de familia, 20 puntos; por cada 100 cuotas de ahorro sobre el ahorro mínimo, 5 puntos; y por cada año completo que el postulante figure en nómina de prelación y no fuere seleccionado para una asignación, 5 puntos (Decreto 618, 1974).

Otra reforma importante fue la llamada "regionalización" y descentralización administrativa del Estado. En ella, y por medio de la promulgación del Decreto Ley 575 de 1974, se buscaba mejorar la operatividad del Estado central en las regiones, para lo cual se creó una nueva institucionalidad que contemplaba, entre otras cosas, la creación del cargo de intendente regional, quien deberá ser responsable de la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva región (Decreto Ley 575, 1974). Además de ello, también se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), incluidas las de Vivienda y Urbanismo, las cuales buscaban desconcentrar territorialmente los Ministerios del gobierno central, con excepción de las carteras de interior, defensa y relaciones exteriores (Decreto Ley 575, 1974). Dentro de las atribuciones de las SEREMI se encuentran las de ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos ministerios (Decreto Ley 575, 1974).

En la cartera de vivienda, y durante la administración de Carlos Granifo, ingeniero civil y miembro de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), se desarrolló una nueva

institucionalidad en base a la regionalización del sector. Así, mediante el Decreto Ley 1.305 de 1976 se crearon los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), los cuales están encargados de *“materializar los planes que les encomiende el Ministerio, para lo cual podrán 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 preparación o ejecución que permita dar cumplimiento a las obras contempladas en los planes y programas, todo ello en conformidad con los presupuestos asignados”* (Decreto Ley 1305, 1976). Los SERVIU resultaron de la agrupación de las cuatro corporaciones dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: la Corporación de Vivienda (CORVI), de Mejoramiento Urbano (CORMU), de Obras Urbanas (COU) y de Servicios Habitacionales (CORHABIT), las cuales traspasaron todas sus funciones y atribuciones a estas nuevas entidades. Uno de los principales motivos para esta reorganización daba cuenta de buscar los mecanismos más efectivos para la implementación de la política habitacional del régimen, dado que la existencia de las corporaciones hacía que muchas veces existiera duplicidad de funciones que redundaban en un mayor gasto fiscal. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en la producción habitacional, donde tanto la CORVI, la CORMU y la CORHABIT construían y entregaban viviendas a las familias demandantes. Estas reformas, a juicio del régimen, buscan desconcentrar de la Región Metropolitana la acción nacional del sector habitacional, pues ello agudizaba la dependencia de las regiones y limitaba su acción, incentivando los movimientos migratorios hacia la capital (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 15). La reducción del gasto fiscal también se vio impulsada por los embates de la crisis económica de 1975 y el impulso de una nueva doctrina económica, la *“política de shock”*, lo cual fue compensado con una mayor participación del sector privado, haciendo que los planes habitacionales fuesen bastante limitados en cuanto cobertura, y creando las bases para un posterior traspaso de atribuciones desde el sector público al privado (Giannotti & Rojas, 2019).

En 1975 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un estudio en colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas y el Instituto de Economía de la Universidad Católica denominado *“Líneas Generales de una Política de Vivienda y Plan General para 1976”* (MINVU, 1975, pág. 19). El estudio comienza analizando la situación del problema habitacional en aquel tiempo, particularmente en relación al déficit habitacional. Desde ahí, el estudio logró determinar: el número de viviendas nuevas que anualmente se debían construir para atender el crecimiento vegetativo de la población urbana; el deterioro del stock habitacional; las bases de un programa para la reducción del déficit existente; y la dimensión del problema habitacional en las zonas rurales (MINVU, 1975, pág. 19). El resultado sugirió que la construcción de nuevas viviendas debía ser compatible con el ingreso de las familias, de tal forma que, si los estándares no era lo suficientemente bajos para las viviendas de las familias de menores ingresos, sería imposible construir la cantidad de viviendas requeridas para dar respuesta al déficit y al crecimiento demográfico (MINVU, 1975, pág. 19). Junto con ello, la dictadura también estimaba que los altos estándares habitacionales hacían que a la producción de viviendas que realizaba el sector público solo pudieran ser accesibles a familias de los sectores medios y altos. A ello se suma que los altos costos de producción fueran a su juicio inviables de sostener en el tiempo en un escenario de crisis económica. Este diagnóstico fundamentaba la reducción

de los estándares habitacionales, racionalizando los criterios de diseño y revisando las ordenanzas existentes, de manera que solo fuese exigible aquello que se considerase como indispensable en materia habitacional y urbana (MINVU, 1975, pág. 11).

En relación con las políticas financieras que la dictadura militar impulsó en este periodo en materia habitacional, tres fueron los principales ejes. La primera da cuenta del “*estímulo y canalización del ahorro*” que facilitarían el acceso a la vivienda, para lo cual se creó el Banco Nacional de la Habitación. La segunda fue la preocupación del régimen por la recuperación de la inversión en materia habitacional, en donde dicho deterioro se producía por la importante morosidad de las deudas habitacionales, razón por la cual se buscaría desarrollar los instrumentos que permitieran disminuir dicho problema financiero. Finalmente, hacia 1975 existía una preocupación especial por el fomento de las cooperativas de vivienda y servicios habitacionales, a través de fondos provenientes del extranjero, principalmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Esta focalización de los recursos buscaba obtener una mayor eficiencia en el uso de esos capitales que permitiera atender a los sectores de bajos ingresos que estuviesen ya organizados, y se debió principalmente a las condiciones crediticias impuestas por el Consenso de Washington al régimen, y que distaban de las políticas neoliberales que más tarde serían implementadas (Gilbert, 2002). De esta manera, en 1976 mediante la promulgación del Decreto Ley 1.320 se crearon las Cooperativas Abiertas de Vivienda, las cuales buscaban masificar esta forma de atención, racionalizar su estructura y rebajar los costos operacionales, para así hacer repuntar el cooperativismo en vivienda.

En materia urbana, la política estuvo centrada en el control de la expansión, incentivando la máxima capacidad de aprovechamiento de la infraestructura urbana existente con el fin de evitar el uso de las zonas agrícolas. Para ello se congelaron los radios urbanos, aceptándose su ampliación sólo en casos debidamente justificados. Se concentró la inversión en infraestructura urbana para complementar las inversiones del sector económico. Además, se fijaron densidades mínimas y se diseñó una política de reestructuración urbana basado en tres estrategias: la *remodelación urbana*, que buscaba aumentar la densidad en aquellas zonas con baja ocupación de suelo y alto grado de deterioro físico; la *rehabilitación urbana*, en aquellas áreas de densidad media, con infraestructura recuperable y con algún grado de interés histórico o artístico; y finalmente la *renovación urbana*, que buscaba desarrollar aquellas zonas con una alta concentración de sitios eriazos (MINVU, 1975, pág. 11).

LÍNEAS DE ACCIÓN

Las Líneas de acción representan los diferentes programas que implementan los gobiernos en materia habitacional y urbana, dentro de los cuales destacan los programas de viviendas, de financiamiento subsidiario, de mejoramiento de barrios y de pavimentación, por nombrar algunos. En materia habitacional, tres fueron las principales líneas que la dictadura implementó durante este primer tiempo: la línea de postulantes, el programa de viviendas de interés social, y el programa de cooperativas.

A. SISTEMA ÚNICO DE POSTULACIÓN

El Sistema Único de Postulación se constituyó como una línea sucesora de los antiguos programas implementados por la Corporación de Servicios Habitacionales, por lo que representa, a juicio de Castañeda y Quiroz, un elemento intermedio entre las antiguas políticas de vivienda y los nuevos programas habitacionales regidos por el modelo subsidiario, y que serían implementados más tarde (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 14). Mediante el Decreto Supremo 268 de agosto de 1975 se reglamentó la creación de un registro de a nivel comunal, donde los postulantes debían ser clasificados en uno de los dos grupos existentes para atender sus requerimientos habitacionales de acuerdo a su ingreso y capacidad de ahorro. A los postulantes del grupo A se les exigiría acreditar un mínimo de 600 cuotas de ahorro y un ingreso familiar no superior a los 5 ingresos mínimos y a los del grupo B un mínimo de ahorro de 1.000 cuotas y un ingreso familiar superior a los 5 ingresos mínimos (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 16). Las Viviendas Clase A, destinadas a este grupo, tenían como características generales una superficie edificada entre los 40m² y los 50m² a un costo en la Región Metropolitana de \$37.500¹, monto que incluye el valor del terreno y la urbanización (MINVU, 1975, pág. 20). A los postulantes del grupo B, por su parte, se le exigirá un mínimo de 1.600 cuotas de ahorro (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 16). Las características de las Viviendas Clase B consideran una superficie edificada entre los 50m² y los 70m² con un costo de \$67.500², al igual que el vaso anterior, este valor varía según la región (MINVU, 1975, pág. 20). La asignación de las viviendas, normada a través del mismo Decreto 268, se realizaba por comuna según el orden de prelación que se establecía de acuerdo a los siguientes factores: por cada 100 cuotas de ahorro se daban 5 puntos; por cada año de antigüedad, 5 puntos; y por cada carga familiar, 5 puntos (Decreto 268, 1975). El valor de venta de las soluciones habitacionales, correspondiente a su tasación, debía ser expresado, en un primer momento, en Unidades Reajustables Provisionales (URP), para luego hacerlo en "cuotas de ahorro para la vivienda" (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 16). En noviembre de 1976 el Decreto 335 realizó modificaciones al sistema de postulación y asignación de viviendas, reglamentado en el Decreto 268, que además de otras modificaciones, traspasó las funciones que antes recaían en las corporaciones habitacionales a los SERVIU (Decreto 335, 1976).

¹ Valor de la moneda a enero de 1976

² Ídem

El sistema de postulantes sufrió varias modificaciones con la instauración del nuevo modelo subsidiario, el cual será revisado con mayor profundidad en el siguiente capítulo. Así, por ejemplo, se otorgó un subsidio de 200 UF a aquellos beneficiarios que optaran por pagar al contado; y se facultó en 1978 a los SERVIU otorgar un crédito complementario en UF a 12 años plazo y con un 12% de interés anual (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 16). De esta manera, a juicio de Castañeda y Quiroz, esto *“terminó configurando un sistema donde los beneficiarios recibían un subsidio único de 200 UF por las casas adquiridas y el saldo lo completaban con ahorro previo y un crédito, a tasa de interés no subsidiada por los SERVIU”* (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 16). Finalmente, se puso término a esta línea de acción en enero de 1978 con el Decreto Supremo 1.318 que cerró la inscripción a nuevos postulantes, no obstante, la atención a los remanentes ya inscritos en las listas de postulación se continuó realizando hasta 1982.

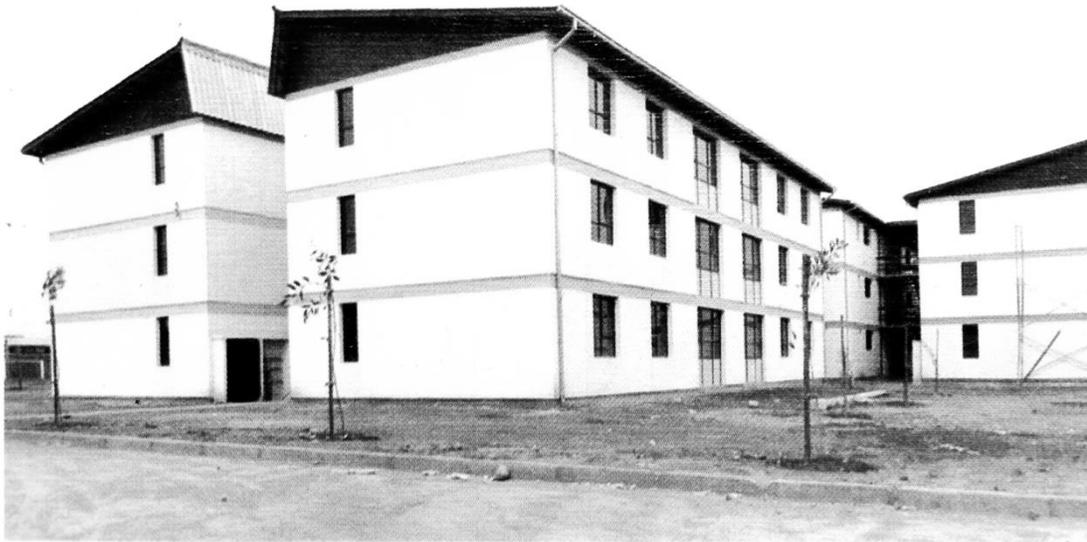


Ilustración 11: Población San Ricardo, conjunto habitacional de la línea de acción postulantes, construida entre 1979 y 1981 en la comuna de La Granja, actualmente La Pintana. Fuente: Memoria MINVU del año 1979.

B. PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL

Un mes antes, en julio de 1975 se creó el programa de viviendas sociales mediante la promulgación del Decreto Ley 1.088. Este programa, con el fin de erradicar la extrema pobreza, buscaba *“proporcionar soluciones habitacionales de interés social a aquellos sectores poblacionales que no cuenten con los recursos mínimos en materia de infraestructura de servicios, de vivienda y de equipamiento comunitario o social”* (Decreto Ley 1.088, 1975). El diagnóstico del régimen militar daba cuenta que las estructuras, planes y programas que hasta ese momento existían no habían logrado remediar el déficit habitacional en los sectores de más bajos ingresos (Decreto Ley 1.088, 1975). En ese sentido el régimen creía que los municipios eran *“las entidades más apropiadas para atender y solucionar las necesidades que en materia habitacional afecta a los sectores de*

menores recursos del país”, acción que debía recibir la colaboración, asesoría y supervigilancia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Decreto Ley 1.088, 1975). Previamente, la responsabilidad por erradicar la extrema pobreza había sido encomendada a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y a las Municipalidades mediante el Decreto Ley 519 de 1974, de manera tal que este programa se ajustaba a dicho cuerpo normativo (Decreto Ley 1.088, 1975).

Para dar cumplimiento con el programa se crearon los Comités Habitacionales Comunales (CHC), dependientes de los municipios y que correspondían a entidades autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los cuales tenían la tarea de elaborar los planes y programas de las soluciones habitacionales, además de disponer su ejecución con la asesoría y aprobación del MINVU. Para ello contrataban obras a empresas privadas por medio de mandatos a través de la CORVI, en un primer momento, para luego desde 1977 hacerlo por intermedio de SERVIU (Hidalgo R. , 2002). La administración del CHC estaba a cargo del Alcalde de la Municipalidad respectiva, y un consejo integrado por el Director de Obras Municipales; un representante de la Oficina Nacional de Emergencia u otra autoridad designada por el Ministerio del Interior; un representante de la Unión de Juntas de Vecinos, o en caso de no existir, un representante de los pobladores designado por el Alcalde; un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; un representante de los Colegios de Arquitectos, de Ingenieros o de Constructores Civiles; y por representantes de los gremios de empleadores de la Industria, el Comercio, la Construcción, la Agricultura, la Minería y el Transporte, designados por el Alcalde, a proposición de las organizaciones respectivas, en un número máximo de 3 personas, considerando uno por cada actividad (Decreto Ley 1.088, 1975). Dentro de sus facultades se encontraban las de expropiar, arrendar, vender, permutar y construir inmuebles, contratar préstamos y celebrar convenios (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 15). Junto con ello, debían informar periódicamente al ministerio del déficit habitacional a nivel comunal, y proponer programas anuales que permitieran dar respuesta a lo menos al 10% de ese déficit (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 15). El financiamiento del programa era responsabilidad de los propios Comités Habitacionales Comunales (CHC), a través de los presupuestos municipales anuales, los impuestos habitacionales del 5% sobre las utilidades que establece la Ley 16.959, los fondos provenientes de las rentas y dividendos que paguen los usuarios beneficiarios del programa, así como toda suerte de herencias, legados, donaciones, aportes y ayudas en favor de los CHC (Decreto Ley 1.088, 1975).

El programa de vivienda social entregaba soluciones de carácter mínimo en terrenos donde las familias ya se encontraban viviendo (soluciones Tipo A), o bien, en nuevos terrenos que posibilitaran una solución definitiva, lo cual requería la erradicación de las familias (soluciones Tipo B). Las soluciones, que podían ser entregadas en venta o en arriendo, correspondían a viviendas cuya superficie, durante este periodo, oscilaba entre los 35m² y los 45m², considerando proveer todas las instalaciones domiciliarias, y el costo total de cada vivienda no deberá

superar los \$22.500³, valor que debía incluir el terreno y el costo de urbanización (MINVU, 1975, pág. 20). Para la adquisición de las viviendas, las familias beneficiarias del programa de vivienda social debían pagar al respectivo CHC un dividendo mensual no menor al 15% del ingreso familiar (Decreto Ley 1.088, 1975). Verónica Valdivia denomina a este proceso como "*alcaldización*" de la política de la dictadura, y a su juicio representa uno de los rasgos característicos del régimen (Valdivia, Vallejos, & Fritz, 2012). En sus cuatro años de duración los CHC construyeron en todo el país un total de 8.378 viviendas, lo que equivale a un 10% de lo que se presupuestaba que hicieran (Scherman, 1990, pág. 32). Posteriormente, el programa de viviendas sociales fue reformulado y los Comités Habitacionales Comunales (CHC) eliminados debido al "*mal uso de los fondos asignados y al fracaso administrativo y técnico que significó*" (Gross, 1985); momento en que todas sus atribuciones fueron traspasadas a los SERVIU. Scherman añade que el problema fundamental de los CHC radicó en su falta de financiamiento, el cual era imposible de sostener sin un aporte cuantioso del Estado para dar cumplimiento con la magnitud propuesta del programa (Scherman, 1990, pág. 33).



Ilustración 12: Población El Almendro, conjunto habitacional de la línea de acción social, construido en 1978 en la comuna de La Cisterna. Fuente: Memoria MINVU 1978

C. PROGRAMA DE COOPERATIVAS

En 1976 el Gobierno de Chile firmó un convenio con la Agencia Interamericana para el Desarrollo (USAID), entidad dependiente del gobierno de los Estados Unidos la cual actuó como garante de un crédito otorgado por la banca privada norteamericana (MINVU, Memoria Anual 1976, 1976, pág. 12). Este fue el primer préstamo de Washington para un programa de vivienda de la dictadura, y consistió en un monto de US\$55 millones destinado a la construcción de viviendas por parte de cooperativas urbanas, produciendo entre 1976 y 1980 un total de 8.800 unidades habitacionales, las cuales beneficiaron principalmente a familias de ingresos altos (Gilbert, 2002, pág. 314). A este beneficio podían optar aquellas cooperativas que tuvieran un terreno totalmente urbanizado y sus socios tuvieran

³ En moneda de enero de 1976

un ingreso no superior a los US\$134 mensuales, monto definido por la ODEPLAN (MINVU, Memoria Anual 1976, 1976, pág. 12).

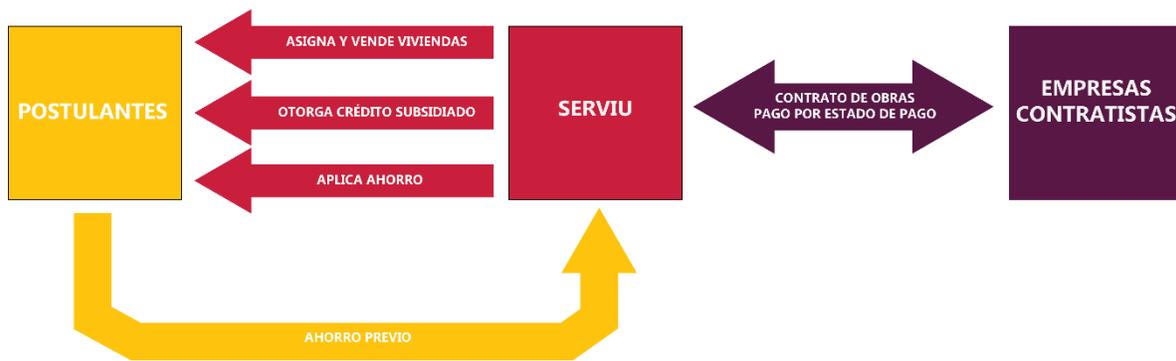
SISTEMAS DE CONTRATACIÓN DE OBRAS

Se ha hablado con anterioridad que uno de los principales cambios ocurridos en este periodo fue la eliminación de la construcción directa de las obras por parte del Estado, particularmente por las corporaciones habitacionales dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Carlos Granifo, ministro de la cartera realizaba en 1976 una crítica al sistema de administración de obras delegada o directa, en donde *“el Estado, en el caso particular de la construcción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, fue adquiriendo, progresivamente, mayores responsabilidades en el complejo proceso que implica un plan habitacional. Desde la instancia de planificación propiamente tal -que no abandonaremos- hasta las de diseño, ejecución de las obras y hasta la de fabricación de construcciones industriales y de materiales, fueron siendo asumidas directamente por el Estado”* (Granifo, 1976, pág. IV). Esto a juicio del ministro hacía que no existiera la competencia necesaria para reducir los costos de producción, al asumir el Estado la condición de productor de viviendas, provocando así que la productividad misma cayera. De esta manera, y al amparo del Decreto 602 de 1974, se crearon diversos sistemas de contratación de obras que traspasaron la función productiva desde el Estado al mercado, al menos de manera parcial durante este periodo. El primer sistema de contratación de obras utilizado de manera masiva en la construcción de viviendas durante este periodo fue el *“Reglamento para contratos de ejecución de obras de edificación y urbanización para los servicios e instituciones de la vivienda”*, normado a partir del Decreto 331 de 1975. En este sistema las obras se adjudicaban por licitación pública, en las cuales solo podían participar aquellas empresas inscritas en un Registro Nacional de Contratistas del MINVU, ganando las empresas que ofrecieran ejecutar las obras al menor precio (Hidalgo R. , 2002, pág. 186). Excepcionalmente, este decreto estipulaba que la contratación de las obras se podía realizar a través de una propuesta privada o trato directo, principalmente cuando fracasaban los contratos y se tenía que aplicar una *“administración delegada”* (Hidalgo R. , 2002, pág. 186). Este sistema estableció que los contratistas tomaban a su cargo la construcción de las obras a quienes posteriormente se les reembolsaba el costo invertido en ella, incluyendo los gastos administrativos y honorarios (Decreto 331, 1975).

Dentro de las características principales de este sistema de contratación se encontraban que, tanto el diseño del proyecto como todos los requerimientos estipulados en las Bases Administrativas, como las especificaciones técnicas, los planos, así como los presupuestos, eran proporcionados por el Sector Público, en este caso el Ministerio de Vivienda y/o cualquiera de sus instituciones dependientes, relegando a los privados solo la ejecución de las obras. Pese a ello, los contratistas podían presentar variables a las propuestas siempre que así estuviera estipulado en las Bases Administrativas, y siempre que signifiquen una economía o una ventaja técnica para el Sector Público (Decreto 331, 1975). Este sistema también estableció una cancelación por estados de pago y anticipos que alcanzaba un máximo del 10% del valor del contrato de ejecución de las obras, y de un máximo del 60% por materiales al pie de la obra (Hidalgo R. , 2002, pág. 186). En relación con el terreno este era proporcionado por el Sector Público, regularizando la

situación de los asentamientos informales previamente ocupados, o bien, adquiriendo nuevos terrenos para la edificación de las viviendas y las obras (Decreto 331, 1975).

El ministro Granifo destacaba la importancia de traspasar al sector privado mayores cuotas de participación en la producción habitacional, y mostraba un decidido interés en seguir profundizando ese proceso (Granifo, 1976). No obstante, el Sector Público mantendría en este periodo un rol importante en la administración del sistema de producción habitacional, teniendo a su cargo el financiamiento, el diseño y la planificación de los proyectos, quedando solo la construcción de las obras en manos privadas. Este sistema de contratación de obras se utilizó con fuerza en la producción habitacional de los años 1976 y 1977.



Esquema 1: Sistema de producción y asignación habitacional hacia 1976. La asignación y ventas de viviendas se encuentra normada por el Decreto 268 de 1975, y la contratación de obras por el Decreto 331 del mismo año. Fuente, elaboración propia a partir de información oficial dispuesta en las Memorias del MINVU

REGLAMENTO DE VIVIENDAS ECONÓMICAS

Si bien los reglamentos que norman los distintos programas de vivienda del Ministerio ponían sus propios requerimientos respecto de las condiciones que éstas debían cumplir, lo cierto es que el Reglamento Especial de Viviendas Económicas definía las características que las viviendas debían cumplir para considerárselas como viviendas económicas, y con ello, ser obtener los beneficios y franquicias tributarias que dispone el DFL N°2. Este reglamento, normado por el Decreto 1608 del año 1959, establecía además *"las normas por las cuales se regirá la urbanización de grupos o conjuntos de "viviendas económicas", y dispone los preceptos que se considerarán en la aprobación de proyectos que incluyen este tipo de vivienda"* (Decreto 1608, 1959). Según lo dispuesto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones *"las viviendas ya construidas y las que en el futuro construya la Corporación de la Vivienda o el organismo que la reemplace, se considerarán viviendas económicas para todos los efectos legales, siempre que no excedan la superficie máxima permitida [140m² edificados]"* (Decreto 458, 1976).

Si bien, como se ha mostrado previamente, la dictadura anunciaba que los altos estándares habitacionales impedían a las familias más pobres tener acceso a la vivienda, según se ha podido evidenciar durante este periodo no se introdujeron modificaciones al Reglamento Especial de Viviendas Económicas, por el contrario, las pocas que se realizaron daban cuenta de modificaciones a la forma de contabilizar los metros cuadrados

edificados de una vivienda, utilizados para definir si una vivienda calificaba como económica (Decreto 322 de 1976). Se puede observar, de esta forma, que durante este periodo de la dictadura hubo una continuidad de la normativa de vivienda de 1959, habiéndose también realizado pocos cambios desde su promulgación hasta 1973.

Dentro de las disposiciones de este reglamento que tienen continuidad en este periodo se reconocen, por ejemplo, que las viviendas económicas podían ser emplazadas en cualquier zona residencial de las áreas urbanas existentes o proyectadas en los planos reguladores, aceptándose sólo fuera de esos límites cuando estas viviendas sirviesen de complemento a actividades agrícolas, extractivas o manufactureras. Las viviendas económicas debían tener una superficie mínima edificada de 35m² con un programa que debía incluir cuarto de estar, cocina, baño (con WC, lavatorio y ducha) y dos dormitorios. No obstante, también se podía autorizar la construcción de una etapa intermedia que de igual forma debía aprobarse con el proyecto completo de la vivienda, y que para todos los efectos legales tendría los mismos beneficios que una terminada. Esta etapa intermedia no podía tener una superficie menor a los 25m² y su programa debía incluir cuarto de estar, cocina, baño y un dormitorio. Los edificios de más de 10 departamentos podían permitir que uno de ellos tuviera el carácter de vivienda intermedia. La superficie máxima de las viviendas económicas no podía superar los 140m² edificados, y ésta debía ser calculada sobre un estimado de 17,5m² por persona en relación al número de camas que había a nivel de suelo y que determinaba el número de habitantes en la vivienda. Finalmente, serían de iniciativa del arquitecto proyectista las condiciones de asoleamiento, ventilación, dimensionamiento interno de los recintos, de circulación, y la disposición de los artefactos domiciliarios (Decreto 1608, 1959).

En relación al conjunto, este reglamento no definía un número máximo de pisos para las viviendas económicas, no obstante, sobre 6 pisos se exigía disponer de asesores, a excepción de que el piso 7 sea parte de un dúplex cuya entrada está en el piso 6. Sin perjuicio de ello, las alturas máximas debían también regirse por las disposiciones locales vigentes. Tampoco se hacían mayores exigencias sobre los sistemas de agrupamiento, admitiéndose todos aquellos que permitieran condiciones aceptables de higiene, eficiencia y economía. Ello contemplaba que el conjunto podía consultar la disposición de patios individuales a cada vivienda, o bien, de uno común, no siendo necesaria la subdivisión del espacio común. De igual forma, tampoco se hacían mayores exigencias a los sistemas constructivos, los cuales debían garantizar una estructura homogénea y asegurar resistencia sísmicas, climáticas y condiciones mínimas de protección contra incendios (Decreto 1608, 1959).

Las poblaciones, proyectos o conjuntos de viviendas económicas podían consultar la apertura de nuevas calles, respetando los trazados y disposiciones contempladas en los Planes Reguladores Comunales, y solo podrán considerar la edificación de este tipo de viviendas. En algunos casos, también se estipulaba que la CORVI podía proponer al MOP la modificación de los Planes Reguladores que estimara conveniente, a fin de mejorar la accesibilidad de estos conjuntos. Las nuevas vías de tránsito vehicular deberán tener un ancho mínimo de 7m, con un ancho de calzada no menor a 5m. Además, podían consultar cualquier tipo de pavimento que se adaptaras a las características específicas del territorio. Las vías de circulación peatonal debían consultar un ancho mínimo de 6m, y sus características serían las que determinara el arquitecto proyectista. También se hacía

mención de que el acceso de una vivienda particular o de un edificio colectivo, no podía quedar a más de 100m de una vía de tránsito vehicular. Para este tipo de proyectos, la superficie de los espacios comunes debía no ser menor a 1m^2 de los habitantes que residan en viviendas con patio, y de 7m^2 por cada residente de edificio o vivienda con patio común. La superficie mínima del patio privado debía ser de 6m^2 por habitante. Los pasajes se consideraban también como espacios comunes. En relación a los conjuntos que se hubieran proyectado con frente, a calles o pasajes ya existentes, el patio individual o colectivo debían tener la superficie definida por las ordenanzas locales, y de igual forma, las condiciones mínimas de asoleamiento de estos patios, así como las características de las circulaciones que en ellos se creen, eran de iniciativa del arquitecto proyectista (Decreto 1608, 1959).

CAPÍTULO 5: DESESTATIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO RADICAL (1978-1983)

Hacia finales de 1977 se realizó una reformulación de la Política Habitacional, la cual abordaba la problemática de la vivienda a partir de un esquema económico mercantilista de la oferta y la demanda, estableciendo los principios generales que definieron este periodo. El primero de ellos, da cuenta de un proceso de desestatización de las actividades inherentes a la vivienda, traspasando al Sector Privado la función productora y delegando al Estado solo las funciones normativas, de planificación, control y supervisión de las obras (MINVU, 1979, pág. 9). Reconocía a la vivienda como un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de las familias, esfuerzo que el Estado reconocía y compartía *subsidiariamente* (MINVU, 1979, pág. 9). Este principio de subsidiariedad sería una de las características fundamentales de este periodo y sentará las bases del modelo de producción habitacional heredado hasta nuestros días. El rol subsidiario que asume el Estado buscaba tener una coherencia con la realidad económica del país, y respondía a la estrategia de desarrollo social, económico y urbano de la dictadura en ese momento. Esta política también asumía que el “espíritu competitivo” del Sector Privado por captar el mercado de la vivienda, logrará aportes importantes en materia habitacional, como por ejemplo en el ámbito tecnológico (MINVU, 1978, pág. 9). En esa línea establecía que le correspondería al sector privado obtener los recursos e instrumentos necesarios para construir las viviendas que permitan solucionar las demandas de las familias (MINVU, 1978, pág. 9). De esta forma, la producción y comercialización de las viviendas debía radicar por completo en el sector privado, y solo cuando éste no pudiera cumplir a cabalidad esa función, y solo mientras sean corregidas, el Estado deberá asumir dichas responsabilidades de manera “subsidiaria” (MINVU, 1979, pág. 9).

El objetivo de esta política apuntaba a “*obtener el mayor número posible y las mejores soluciones habitacionales dentro de las condiciones socioeconómicas del país*”, y a la vez reducir el gasto fiscal en esta materia, a fin de que esos recursos pudieran ser destinados a otros propósitos (MINVU, 1979, pág. 9). Para ello, el régimen estimaba que, para aumentar el volumen de unidades construidas, había que mejorar la eficiencia y la productividad de los recursos que el Estado disponía para tales fines, procurando reducir los costos de producción, aumentando la durabilidad de las obras y mejorando la calidad y el diseño de las viviendas (MINVU, 1979). Todo ello es posible de realizar, a juicio de la dictadura, solo si se aumenta la participación del sector privado en la producción habitacional, donde a partir del principio de competitividad, se logre captar los aportes tecnológicos en materia habitacional, y reducir los costos de producción que permitan aumentar de manera sostenida la construcción de viviendas de interés social (MINVU, 1979). El Estado buscaba generar los canales de acceso a la vivienda para los diversos sectores socioeconómicos de la población. Sin embargo, éste no tendrá como objetivo la producción y comercialización directa de viviendas. Por esta razón buscaba asegurar, mediante el principio de subsidiariedad, que todos los sectores de la población dispusieran de los canales para el acceso a la vivienda, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Sin perjuicio de ello, el régimen buscaba atender de manera preferencial a los sectores más necesitados de la población, dada la imposibilidad de estos grupos de

acceder por sus propios medios al mercado de la vivienda (MINVU, 1979, pág. 10). La acción subsidiaria del Estado pretendía atender los requerimientos habitacionales de los sectores más vulnerables, permitiéndoles acceder al mercado para adquirir en propiedad una vivienda. Además de lo anterior, para la dictadura cuidar la estabilidad del sistema financiero era de suma importancia, pues con ello se esperaba atraer los recursos adicionales necesarios para la acción habitacional. Para ello, buscando desarrollar y consolidar un mercado financiero amplio y dinámico, propició una política basada en la libertad de competencia entre las instituciones financieras, la responsabilidad en la gestión de estas, y la liberalización de las restricciones al crecimiento de dicho mercado, reduciendo, tanto sea posible, la dependencia del sistema financiero fiscal (MINVU, 1979, pág. 10). A juicio de Ana Sugranyes, la implementación de esta política hacia necesario que el régimen realizara una serie de reformas económicas, dentro de las cuales se encuentra 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 (Sugranyes, 2005, pág. 26).

El régimen militar continuó fomentando que las familias pudiesen acceder a la vivienda en calidad de propietarias, estableciendo que *“el derecho de propiedad fluye como una consecuencia ineludible de la concepción del hombre en nuestra Sociedad Nacional, como asimismo del principio de subsidiariedad que de ella deriva”* (MINVU, 1979, pág. 10). La política habitacional establecía que la propiedad otorgaba condiciones de seguridad y estabilidad a las familias, sobre todo a las de más bajos recursos, permitiéndoles transformar la vivienda en un ahorro e inversión a plazo (MINVU, 1979, pág. 10). Esta acción llevó también a la dictadura a desarrollar instrumentos que permitiesen regular los títulos de propiedad de asentamientos informales (MINVU, 1979, pág. 11). A su vez, se deseó imprimir un sello de impersonalidad, en donde la actividad habitacional estuviera sujeta a normas y estatutos formales claros, contrario a lo que a su juicio ocurría durante el gobierno de la Unidad Popular (MINVU, 1979, pág. 11).



Ilustración 13: Población Carol Urzúa, conjunto habitacional de viviendas básicas, construido en la comuna de Puente Alto en 1983. Esta población sirvió como destino final de familias erradicadas de tomas de terreno de La Florida, La Cisterna, Cerro Navia y también de otros sectores de Puente Alto. Fuente: Memoria MINVU 1983

La adquisición de las viviendas se realizaba, en principio, de la combinación del ahorro familiar y la obtención de un crédito hipotecario para financiar el saldo restante. El ahorro previo era el factor principal para la determinación del puntaje de postulación de las familias al subsidio habitacional, en caso de requerirlo, y a la vez será requisito para la obtención del crédito hipotecario (MINVU, 1979, pág. 11). Para ello el Estado incentivó mecanismos de ahorro en distintas instituciones, las cuales lograban ofrecerles mejores garantías y rentabilidad a las familias. El crédito hipotecario permitía garantizar una demanda que podía concurrir directamente al mercado de la vivienda para obtener una solución habitacional, y para lo cual el Estado estableció una línea de financiamiento que operaba a través de instituciones del mercado financiero. A juicio de régimen, *"el traspaso de la función productora de viviendas, desde el Estado hacia el sector privado, tendrá éxito en la medida que exista una demanda real y sostenida capaz de hacerse presente en el mercado inmobiliario"* (MINVU, 1979, pág. 11). Estos créditos, complementarios al ahorro previo, exigían solo en garantía la propia vivienda que se adquiere (MINVU, 1979, pág. 11). Así, el Estado concurría subsidiariamente al refinanciamiento de estas líneas de crédito, fijando las condiciones operacionales relativas a montos, tasas de interés, plazos, y grados de compromiso que se podían contraer en función a la renta familiar (MINVU, 1979, pág. 11). Como resultado, en 1977 se creó el actual sistema de financiamiento hipotecario, basado en préstamos bancarios de largo plazo, que normalmente oscilan entre 12 y 20 años, aun cuando se financian operaciones hasta por 30 años (Morandé & García, 2004, pág. 11). En el caso de las familias de escasos recursos, esta acción se complementaba con un Subsidio Habitacional, el cual consistía en *"una subvención estatal destinada a complementar el ahorro y el 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"* (MINVU, 1979, pág. 11). Este subsidio, a diferencia de otros utilizados con anterioridad, se otorga a la demanda y no a quienes producen las viviendas puesto que, a juicio del régimen, un subsidio a la oferta diluye los beneficios, haciendo que estos no necesariamente se traduzcan en menores precios para las familias. El objetivo esperado era hacer que fuera los propios beneficiarios quienes tuvieran la "libertad" de buscar en el mercado la vivienda que se adapte mejor a sus necesidades y su capacidad de pago (MINVU, 1979).

En 1981, el control de la inflación había reducido la tasa a menos de 20 por ciento, señal de aparente estabilidad que se tradujo en una ola de fuerte inversión en el sector de la construcción. Esto fue desarrollando un "boom" especulativo en la producción de apartamentos y viviendas, que dejó más de 17.000 unidades sin vender a principios de 1982, y que llevó a muchas empresas constructoras en la quiebra (Kusnetzoff, 1987, págs. 175-176). Los embates de la crisis de 1982 hicieron que la política habitacional de 1977 fuese parcialmente reformulada, marcando el fin de la etapa de desestatización de la política habitacional, y determinando la importancia del Estado en la participación del sector habitacional.

LA CREACIÓN DEL SUBSIDIO HABITACIONAL A LA DEMANDA

Los orígenes del Subsidio Habitacional son discutidos. Con Emanuel Giannotti, en un artículo prontamente a ser divulgado, establecimos que los antecedentes a la creación al subsidio a la demanda por un monto fijo comenzaron a producirse desde 1973, a los pocos meses de haber tomado el poder la dictadura (Giannotti & Rojas, 2019). En ello, varias veces la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) se reclamó como gestora de la idea. En ese sentido, en diciembre de 1973 esta organización entregó un informe al régimen el cual consideraba la entrega de subsidios a la demanda para los sectores de menores recursos, a fin de permitirles acceder al mercado (Giannotti & Rojas, 2019). Además, consideraba una serie de traspasos de funciones al sector privado, quien *“tendría la responsabilidad de satisfacer la demanda de viviendas en un mercado de plena competencia de oferta, siendo sólo el comprador el subsidiado si su capacidad económica no le permite hacerlo por sí solo”* (CChC, 1973, pág. 55).

Más tarde, en 1974, la CChC en conjunto con el MINVU desarrollaron un seminario sobre el costo de la vivienda, donde a partir del problema del financiamiento de la vivienda, se propuso la creación de un subsidio estatal a la demanda, compartiendo los lineamientos de la dictadura de orientar la política habitacional hacia el mercado (Giannotti & Rojas, 2019). En ese sentido, el subsidio se entendía por la necesidad de permitir el acceso al mercado de un vasto grupo de personas, para quienes los altos costos de producción que hasta ese momento existían hacían imposible la adquisición de una vivienda. La propuesta consultaba un sistema que fomentaba el pago individual para la vivienda, *“eliminando la idea que ésta fuera un regalo del Estado”* (Giannotti & Rojas, 2019). Permitía a su vez que el beneficio llegara directamente a las familias, y que éstos no se terminaran filtrando a las empresas contratistas, como pasaba en el subsidio a la oferta (Giannotti & Rojas, 2019). Finalmente, esta propuesta también consideraba un flujo de financiamiento permanente, el cual facilitaba la planificación, la innovación y la productividad de las empresas, disminuyendo con ello los costos de producción de las viviendas (MINVU, 1974).

Por su parte, Alan Gilbert indica que la creación del modelo subsidiario de la dictadura ha sido atribuida a los estudios realizados por el académico de la Universidad de Chile José Pablo Arellano; a Miguel Kast, director de la Oficina Nacional de Planificación ODEPLAN; y al estudio sobre financiamiento de la vivienda, desarrollado por el departamento de economía de la Universidad de Chile (Gilbert, 2002, pág. 312). Arellano, en un análisis desmenuzado del sistema de financiamiento de la vivienda, establecía que uno de los principales problemas radicaba en su falta de selectividad, la cual había favorecido a sectores medios y altos por sobre las familias de menores ingresos; en otras palabras, una política que era poco eficiente en lo redistributivo; y para lo cual proponía pasar a un subsidio a la demanda (Arellano, 1977, pág. 64). En un intermedio de opiniones entre el ministro Granifo, el director de la ODEPLAN, Miguel Kast, criticaba las políticas de financiamiento de la vivienda, pues consideraba que habían favorecido a los sectores de más altos ingresos, aumentaron los costos de producción, y desincentivaron el ahorro para la vivienda por parte de las familias (ODEPLAN, 1976, pág. 1). A partir de este diagnóstico, la ODEPLAN también proponía entregar subsidios habitacionales por un monto inversamente proporcionales al ingreso de los beneficiarios, y siempre por una parte del valor total de la vivienda, para el remanente ser complementado con ahorro

particular (Giannotti & Rojas, 2019). Pese a ello, el ministro Granifo mostró aprensiones a la propuesta de la ODEPLAN, considerando que era preferible subsidiar el dividendo en vez de haber entregado un monto fijo, puesto que el beneficiario podía hacer mal uso del subsidio al vender la vivienda, o bien, este se podía perder en caso de remate de la propiedad por no pago (MINVU, 1976, págs. 1-2). En 1977 fue publicado el estudio de la Universidad de Chile sobre financiamiento de la vivienda, al que se ha hecho mención, el cual fue encargado el Banco Central y contó con el financiamiento de la USAID, organismo que a la vez prestaría ayuda técnica para su realización (Gilbert, 2002, pág. 312). Fue dirigido por el economista Álvaro Saieh, y en él participaron representantes de la ODEPLAN, del Banco Central y la Cámara Chilena de la Construcción. En el estudio se señala de manera categórica que la acción del Estado se debía reducir de la producción, pero de la misma forma señalaba que debía entregar subsidios a las familias de más bajos ingresos, subsidios que, contrario a lo que ocurría en el pasado, “se deberían usar para estimular la demanda habitacional en lugar de la oferta” (Gilbert, 2002, pág. 312).

Los ministros Troncoso y Granifo no se mostraban muy convencidos de estas propuestas. Sin embargo, en marzo de 1977 Pinochet designa a Edmundo Ruiz como Ministro de Vivienda y Urbanismo, quien en abril de ese año ya anunciaba en *Las Últimas Noticias* una reforma en las políticas habitacionales y de financiamiento de la vivienda (Giannotti & Rojas, 2019). Casi un año más tarde, en marzo de 1978 fue promulgado el Decreto 188 que crea el Sistema de Subsidio Habitacional, con el propósito explícito de traspasar la función productora del Estado al Sector Privado (MINVU, 1978, pág. 9). Fue concebido como un instrumento redistributivo del ingreso, de carácter transitorio, que se pretendía mantenerse vigente sólo hasta que los precios de las viviendas fueran compatibles con los niveles de renta de toda la población; de modo tal que el Estado debía asumir “transitoriamente, las acciones que corresponden al sector privado” (MINVU, 1979, pág. 11). A partir de su promulgación se esperaba “el retiro gradual del sector público de la comercialización de viviendas, conservando atribuciones necesarias solo para regular el mercado cuando se comprueben deficiencias en su funcionamiento” (Ruiz, 1978). Todo lo anterior daba cuenta de una fe ciega que el régimen había puesto en el mercado como mecanismo para la resolución de las demandas y necesidades habitacionales, incluso para aquellas de menores recursos (Giannotti & Rojas, 2019). No obstante, a juicio de Ana Sugranyes, este instrumento resultaba en un incentivo a la participación del sector privado en la producción habitacional, por cuanto en términos técnicos podría ser perfectamente considerado como un subsidio a la oferta, agregando que “*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. En mi opinión, el subsidio habitacional se define desde la perspectiva de la oferta*” (Sugranyes, 2005, pág. 27).

El carácter transitorio del Subsidio Habitacional al que se hacía mención resultaba contrario de las propuestas y planteamientos José Pablo Arellano de la CChC. Para ésta última, también resultaba preocupante la focalización de este instrumento en los más pobres, por cuanto la producción habitacional del Estado, a su juicio, debía continuar atendiendo de la demanda de los sectores de menores ingresos, mientras que la política de subsidios, por el contrario, debía estar orientada a atender a los sectores medios (Giannotti & Rojas, 2019). Esta acción buscaba incentivar la actividad productiva en la

construcción de viviendas nuevas, y provocaron que el gremio de la construcción, en la figura de su presidente Modesto Collados, criticara fuertemente al Subsidio Habitacional al considerarlo un instrumento engorroso, al poseer tramos de postulación, y porque además no debía ser aplicado en la compra de viviendas usadas, lo que a su juicio afectaba el crecimiento de la industria de la construcción (Collados, 1978). En ese sentido, la implementación del Subsidio Habitacional fue lenta, principalmente porque las empresas no tenían interés de producir viviendas para los sectores más populares, y de operar por medio de este instrumento, razón por la cual este sistema, como se irá mostrando, tuvo innumerables modificaciones que se fueron ajustando a las exigencias del empresariado (Sugranyes, 2005, pág. 28).

En un principio, los beneficiarios iniciales del Subsidio Habitacional tuvieron dificultades para poder utilizarlo, ya sea por falta de oferta, o bien, de financiamiento complementario. En efecto, este sistema requería del endeudamiento en el mercado de capitales por parte de las familias para la compra de una vivienda. Para aquellas que no podían hacerlo, el sector público tuvo que ofrecer líneas de créditos a través del SERVIU y el Banco Estado. Esto también hizo que el sistema subsidiario fue prontamente recibiendo modificaciones, por ejemplo, eliminando los requerimientos de ahorro previo para las familias, o bien, abriendo nuevas modalidades de postulación, tales como el Subsidio Rural en 1981 o el Subsidio Variable en 1982 (Scherman, 1990, pág. 40). A juicio de Castañeda y Quiroz, estas transformaciones significaron que aumentara el porcentaje de los subsidios que llegaron al 30% más pobre, sin embargo, estos programas mostraron ser menos redistributivos en comparación al de vivienda social y básica, debido a la mayor selectividad de los beneficiarios (Castañeda & Quiroz, 1986).

MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE VIVIENDAS ECONÓMICAS

Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, durante la década de 1970, y pese a que se insistía con bastante énfasis en que los elevados estándares de las viviendas hacían que sus costos de producción fuesen tan altos que las hacían imposibles de acceder a los sectores más vulnerables, la reglamentación sobre viviendas económicas no recibió modificaciones significativas. No obstante, hacia finales de la década se incorporaron algunas modificaciones significativas al Reglamento Especial de Viviendas Económicas que vale la pena revisar. La primera de ellas ocurrida en 1977 mediante la promulgación del Decreto 99, que entre otras cosas eliminó la prohibición de construir solo viviendas económicas en los conjuntos que proyectaran la apertura de nuevas vías, así como también la potestad que tenía el ministerio de vivienda de solicitar el MOP la modificación de los Planes Reguladores Comunales mediante decreto, y solo consultando una audiencia con la municipalidad respectiva (Decreto 99, 1977). En 1978 se realizó la incorporación de las casetas sanitarias como una etapa inicial de carácter definitivo, cuya superficie no podría ser menor a los 8m², y cuyo programa debía incluir una cocina y un baño con W.C., lavatorio y ducha, correspondientes a una parte del proyecto de una vivienda social o económica (Decreto 485, 1978). En cualquier caso, esta unidad inicial debía ser considerada como una vivienda económica para todos los efectos del DFL N°2 de 1959, haciéndolas susceptibles de todas las franquicias y derechos que allí se estipulan.

Años más tarde, en 1982 el régimen decidió refundir, mediante el Decreto 83, un nuevo texto del Reglamento Especial de Viviendas Económicas, principalmente porque muchas

de las atribuciones y responsabilidades que se estipulaban en el Decreto 1608 de 1959 debían ser traspasadas a nuevas instituciones. Así, por ejemplo, las responsabilidades que aparecían consignadas a la CORVI y la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas fueron traspasadas a los SERVIU y a la División de Política Habitacional. Dentro de las modificaciones que incorporó este nuevo texto se encontraban la disminución de la superficie mínima de las etapas transitorias de 25m² a 18m², correspondientes a una vivienda básica, con un programa que debía incluir como mínimo un cuarto de estar, cocina, baño (con WC, lavatorio y ducha) y dos dormitorios. Además, la etapa transitoria de hasta 25m² que no dispusiera de servicios sanitarios, podían disponer, de manera temporal, la instalación de una caseta sanitaria y cocina exteriores a la vivienda hasta la terminación de la siguiente etapa (Decreto 83, 1982).

Se puede apreciar de esta forma que existió una reducción de los estándares exigibles a las viviendas económicas, incentivado por la ambición del régimen de resolver en el menor tiempo posible el déficit habitacional y, sobre todo, por terminar de erradicar a las familias de campamentos. También se incorporaron modificaciones en relación a los locales comerciales, los cuales no podían exceder el 20% del total de la superficie construida en conjuntos habitacionales de viviendas con terreno propio de uno o dos pisos, o conjuntos mixtos con viviendas en altura; y el 30% en los conjuntos habitacionales formados exclusivamente por edificios de departamentos de tres o más pisos, pudiendo haberse ubicado solamente en el primer piso, o hasta el segundo piso en su caso. No obstante, estos porcentajes podían aumentar cuando el Plan Regulador Comunal exigiera un destino comercial obligatorio (Decreto 83, 1982). Finalmente, en este texto refundido se incorporó todo un título relacionado con la exclusión de materiales y elementos en la construcción y urbanización de conjuntos de viviendas económicas, donde una comisión estaría encargada de elaborarla y revisarla periódicamente (Decreto 83, 1982).

LÍNEAS DE ACCIÓN

A contar de 1978, con la creación del Sistema Subsidiario, se crearon dos principales modalidades de atención a la demanda habitacional: la primera, organizada por el sector privado y con apoyo financiero estatal, corresponde al Subsidio Habitacional propiamente tal, y cuya gestión y ejecución es delegada a empresas privadas; la segunda, es la demanda organizada por el Estado, y corresponde al programa de vivienda básica y social cuya ejecución es delegada a empresas mediante licitaciones públicas (Morandé & García, 2004).

A. DEMANDA PRIVADA CON APOYO FINANCIERO ESTATAL

Esta modalidad, vigente hasta la actualidad, corresponde a los programas habitacionales para los beneficiarios del Subsidio Habitacional, el que a su vez representa "una ayuda estatal directa que se otorgará por una sola vez, a las personas naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario" (Decreto 188, 1978). Esta ayuda sumada al ahorro previo y a la obtención de un crédito hipotecario, permite a las familias adquirir una vivienda en el mercado (Morandé & García, 2004, pág. 13). Si bien el sistema subsidiario había generado inicialmente solo una línea de postulación, el Subsidio Habitacional Directo, prontamente se crearon en este periodo nuevas líneas de postulación: el Subsidio Rural, y el Subsidio Variable.

A.1. SISTEMA GENERAL DE SUBSIDIO HABITACIONAL

Reglamentado mediante el Decreto 188 de 1978, podían postular los jefes de hogar que en tanto el o la conyugue no fuesen propietarios de una vivienda (Decreto 188, 1978). Se consideraba como una herramienta redistributiva en función del valor de la vivienda, lo que implica que, a mayor valor de ésta, menor es el subsidio otorgado. Cabe señalar que por aquel tiempo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no medía la renta de las personas, sino que a partir del valor de tasación de la vivienda a la cual las familias querían optar, se pretendía estimar la condición socioeconómica de las familias interesadas. La postulación podía ser individual o colectiva, y esta se realizaba por medio de mecanismos que el régimen describía como simples, objetivos, impersonales y no discrecionales (MINVU, 1979). El monto del subsidio era determinado y conocido por todos, y se expresaba en Unidades de Fomento (UF) para evitar su devaluación en el tiempo (MINVU, 1979). En un inicio consideraba la adquisición de viviendas nuevas, usadas, o bien, la construcción de una en zonas urbanas o rurales para la habitación permanente (Decreto 188, 1978). En cualquier caso, las viviendas adquiridas o construidas tenían una prohibición de venderse, arrendarse o cederse en uso por un plazo de 3 años, de hacerlo antes, se debería restituir al SERVIU el valor en UF del subsidio entregado. Los montos que entregaba el Subsidio habitacional se definían según la tasación comercial de la vivienda, y éstos no podían en ningún caso superar el 75% de dicho valor. Los montos definidos por el reglamento eran los siguientes:

Valor de Tasación	Monto del Subsidio
Hasta 400 UF	200 UF
De 400 UF a 580 UF	170 UF
De 580 UF a 850 UF	150 UF



Ilustración 14: Conjunto habitacional Villa Los Constructores (1983), Talcahuano, Región del Biobío. Este conjunto fue construido para el sexto llamado del Subsidio Habitacional por la empresa Valmar Ltda., y consultaba viviendas de una superficie de 31,78m² y una tasación de 248,83 UF. Fuente: Memoria MINVI 1983.

Un 55% de los subsidios otorgados se entregaba para quienes postularan a una vivienda de hasta 400 UF, un 30% para el segundo tramo, y 15% para los postulantes del tercer tramo entre 580 y 850 UF (Decreto 188, 1978). Sin embargo, se daba el caso, no con poca frecuencia, que familias de ingresos medios y medio-altos terminaban obteniendo con mayor frecuencia el subsidio debido a que eran más susceptibles de obtener un crédito en la banca privada para complementar el monto entregado. Al contrario, se establecieron condiciones que desincentivaron la participación de los más pobres, tales como que no se otorgaría el subsidio a aquellos postulantes que comprometieran más del 20% de la renta familiar mensual en el pago de los dividendos (Decreto 188, 1978). Los puntajes de prelación se establecían conjugando el ahorro previo, entregando 1 punto por cada UF ahorrada; la disponibilidad de sitio propio sin hipoteca, con urbanización completa, parcial o sin ella; y las cargas familiares, donde se entregaban 4 puntos por cada una de las que vivieran a expensas del postulante (Decreto 188, 1978).

El beneficiario retiraba el Certificado de Subsidio del SERVIU, con el cual, y en conjunto con el ahorro previo debidamente acreditado, podría solicitar un crédito hipotecario en las condiciones normales de mercado. Con el total el postulante elegiría una vivienda nueva o usada en alguno de los tres tramos de postulación. Una vez elegida la vivienda, el postulante solicitaba el SERVIU la tasación de la vivienda, para luego de materializada la operación de compra y venta, el SERVIU pagaba el monto del subsidio al vendedor de la vivienda (Decreto 188, 1978). Quienes deseaban construir una vivienda, el subsidio se pagaba directamente al beneficiario, por una sola vez y a contraprestación, debiéndose haber presentado los certificados de subsidio, la copia de inscripción de dominio vigente del inmueble a nombre del beneficiario, y el permiso de edificación y recepción final para una obra ejecutada durante el año de vigencia del subsidio (Decreto 188, 1978).

A.2. SUBSIDIO RURAL

Reglamentado mediante el Decreto 206 de 1980, esta línea buscaba beneficiar a familias que, producto de las actividades que desarrollaban, desearan adquirir una vivienda nueva, de carácter permanente, y que se localice fuera de las áreas urbanas, semiurbanas o de expansión. Su principal característica es que no establecía tramos de postulación como el Subsidio Habitacional, sino que entregaba un monto variable de acuerdo a la solicitud del postulante, monto que en cualquier caso debía ser menor a 200 UF, y siempre y cuando la vivienda tenga una tasación menor a las 400 UF (Decreto 206, 1980). No obstante, y según se puede apreciar en el mismo decreto, el orden de prelación quedaba establecido por el monto solicitado, a mayor monto menor puntaje de prelación. Al igual que el Subsidio habitacional, el monto otorgado no podía superar el 75% del valor de tasación de la vivienda.

A.3. SUBSIDIO VARIABLE

En 1981, y debido principalmente a que los subsidios no estaban siendo utilizados por las familias más necesitadas, se creó una nueva modalidad de atención, el Subsidio Habitacional Variable. Su promulgación, con el Decreto 351 de 1981, buscaba racionalizar al máximo los recursos destinados al subsidio habitacional para favorecer la asignación al mayor número de familias y focalizar la acción en quienes más lo necesitan. Al igual que el subsidio rural, no se establecían los tamos de postulación con montos definidos como si lo hacía el subsidio regular normado con el Decreto 188 de 1978, al contrario, solo se establecía un monto máximo de subsidio de 200 UF, a partir del cual las familias podían solicitar el monto variable siempre que éste no supere el 75% del valor de tasación de la vivienda, y mientras ésta no tenga un valor superior a las 266 UF (Decreto 351, 1981). Al igual que el subsidio rural, la prelación estaba definida principalmente por el monto solicitado, con lo cual no se tenían mayores consideraciones con el grado de necesidad o la situación de marginalidad de las familias para determinar dicho puntaje. Se otorgaban, de esta manera, 1 punto por cada UF de diferencia entre 200 UF; 20 puntos por cada año que se llevara inscrito sin recibir el subsidio; y 4 puntos por cada carga familiar (Castañeda & Quiroz, 1986). Pese a las modificaciones que desarrolló el régimen, se continuó con una lógica de mercado en cuanto a que el simple valor de los precios de la vivienda, y los montos de los subsidios solicitados, podían determinar la magnitud de las necesidades habitacionales. Esta modalidad aumentó considerablemente el número de solicitantes de bajos ingresos, no obstante, a finales de 1981 solamente 24.000 subsidios habían sido concedidos, de los cuales solo 535 había sido cancelados debido, entre otras cosas, a los impactos de la crisis económica de 1982, a la caída del ingreso per cápita y el aumento del desempleo (Kusnetzoff, 1987).

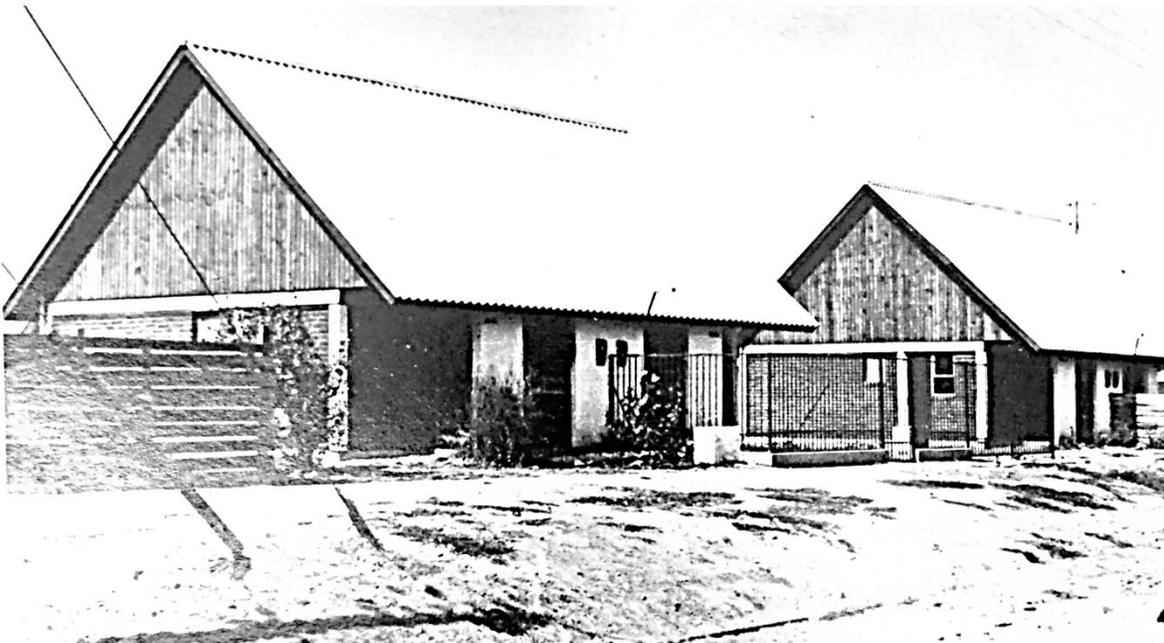
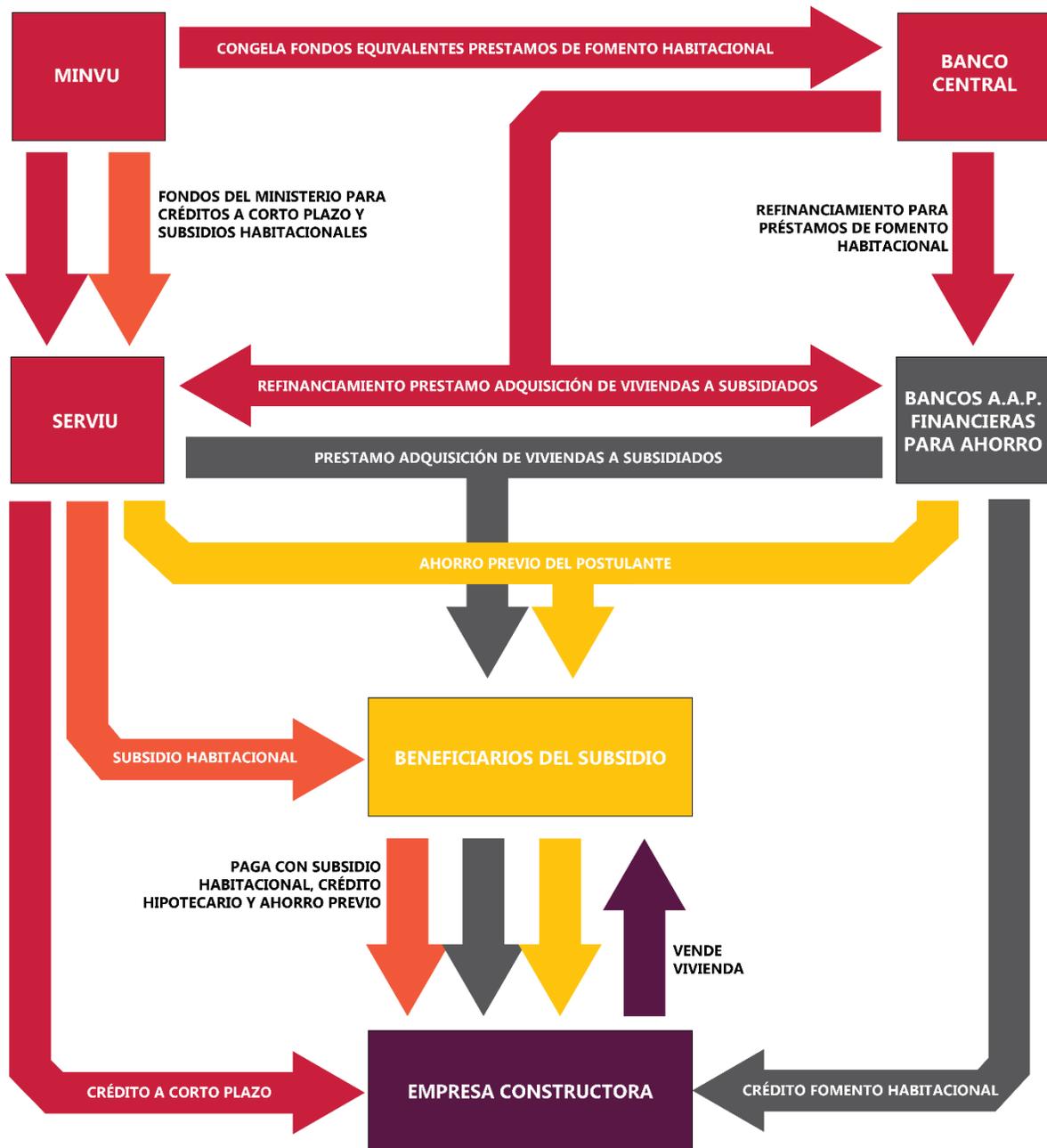


Ilustración 15: Cooperativa Villa Tralca (1982), Talca, Región del Maule. Proyecto habitacional ejecutado con el quinto llamado del Subsidio habitacional Variable. Viviendas con superficie de 40,17m² y una tasación de 330 UF. Empresa constructora Lino Alfaro. Fuente: Memoria MINVU 1982



Esquema 2: Funcionamiento del Sistema de Subsidio Habitacional para la producción habitacional. En él se puede apreciar que el Sector Público interviene principalmente en generar los mecanismos de financiamiento para la oferta (a través de créditos a corto plazo), y para la demanda (otorgando el Subsidio Habitacional y créditos para la adquisición de las viviendas). Sin embargo, se produce una relación directa entre productor (empresa constructora) y el consumidor (beneficiario del subsidio), quien adquiere una vivienda en condiciones de mercado. Fuente: Redibujó de los esquemas mostrados en las Memorias MINVU entre 1979 y 1983.

B. DEMANDA ORGANIZADA POR EL ESTADO (VIVIENDA SOCIAL)

Corresponde a los distintos programas habitacionales en los cuales el Estado, de manera directa o a través de mandantes, construye o contrata la construcción de viviendas, las que posteriormente asigna a las familias postulantes a través de los distintos programas habitacionales (Morandé & García, 2004, pág. 13). En este periodo, la construcción de las viviendas se realizaba a través de la contratación de obras al sector privado mediante licitación pública, cuestión que será revisada más adelante.

Con el término de las inscripciones al Programa de Postulantes en enero de 1978, la principal línea ejecutada en esta modalidad fue el Programa de Vivienda Social y Básica, el cual fue completamente reformulado en 1979. No obstante, la ejecución de las viviendas para los postulantes que ya habían quedado inscritos continuó hasta 1982, concentrando gran parte de volumen de unidades producidas durante los primeros años de la década de 1980. Durante este periodo, las viviendas para postulantes se construyeron en base al sistema "Llave en Mano", el cual se detallará más adelante, y las características de las viviendas consultaban una superficie promedio de 62,81m², y un programa que incluía estar, comedor, 3 dormitorios, baño y cocina (MINVU, 1981, pág. 12).

B.1. PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL Y BÁSICA

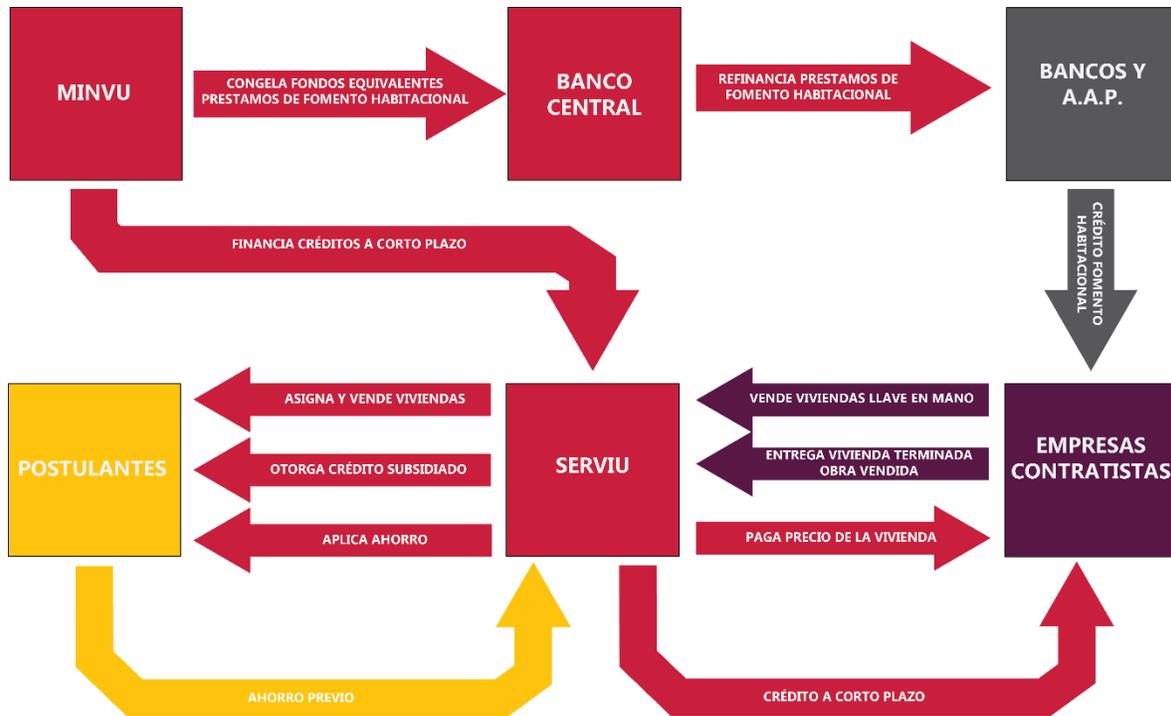
En febrero de 1979 se promulgó el Decreto Ley 2.552, el cual derogaba el Decreto Ley 1.088 de 1975 y transfería el MINVU, y en particular a los SERVIU, el Programa de Vivienda Social que antes recaían en los Comités Habitacionales Comunes (CHC), a los cuales puso término. En ese sentido, las funciones de radicación y erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición o expropiación y urbanización de terrenos para levantar tales viviendas, corresponderán al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el que ejecutará sus planes y programas por intermedio de los SERVIU; no obstante, seguía siendo responsabilidad de los municipios determinar las necesidades de viviendas sociales; mientras que las labores de programación será ejecutada conjuntamente por los Ministerios del Interior y de la Vivienda y Urbanismo (Decreto 2.552, 1979). La vivienda social, en efecto, correspondería a una vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualesquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento (Decreto 2.552, 1979). Las características de la vivienda incluyen una superficie promedio de 48,64m², y contempla un programa que incluye estar, comedor, 2 dormitorios, baño y cocina (MINVU, 1981, pág. 12).

El régimen así establecía que la atención de los problemas de vivienda y de marginalidad urbana para las familias más pobres debían ser atendidos de manera directa por el MINVU. Con la derogación del Decreto 1.088 todos los fondos, bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Comités Habitacionales Comunes pasaron a los Servicios de Vivienda y Urbanización, los cuales se constituyeron en sus sucesores legales a nivel territorial. Junto con ello, el Decreto 2.552 además establecía que les correspondería a los SERVIU, la asignación, venta, cobro de precios o amortizaciones de las viviendas sociales y todas las operaciones que eran necesarias para erradicar la extrema pobreza en el ámbito habitacional (Decreto 2.552, 1979).

A pesar de los cambios, el programa de vivienda social continuó siendo reglamentado por el Decreto 314 de 1975, y cuya vigencia permaneció hasta 1984. En él se especificaba que los beneficiarios de este programa debían pagar, al respectivo Comité Habitacional Comunal, ahora los SERVIU, una suma mensual no inferior al 15% del ingreso del grupo familiar por concepto de dividendo (Decreto 314, 1975). Además, detallaba que podían ser destinatarios de viviendas sociales a nivel comunal quienes acrediten trabajar o residir efectivamente en ella, y quienes tanto beneficiarios de otra vivienda, tanto el beneficiario, su conyugue o cualesquiera de los hijos que vivan a expensas (Decreto 314, 1975). Sin embargo, en caso de erradicaciones, los SERVIU podrían entregar inmediatamente a las familias erradicadas las viviendas que se determinen para tales fines, sin la necesidad de cumplir los requisitos antes descritos. Esta excepcionalidad de la regla pasó a ser la condición general durante los primeros años de la década de 1980.

En relación a las normas generales de asignación y venta de viviendas sociales, ésta se realizaba en base a un crédito a 12 años plazo con una tasa de interés del 12% anual, donde su precio de venta correspondía al que el SERVIU determine como costo de la vivienda, de acuerdo a la aplicación de las tablas correspondientes (MINVU, 1980, pág. 14). A ese precio, el Estado aplicaba un subsidio del 75% con un máximo de 200 UF, según lo dispuesto en el Decreto 152 de 1979, al que se le sumaba el ahorro previo, y en caso de ser necesario, un crédito hipotecario a 12 años plazo con una tasa de interés anual del 12% (MINVU, 1980, pág. 14). La asignación de estas viviendas no sería de otra forma más que su venta, quedando restringidas otras formas de tenencia como el usufructo o el arriendo.

Dentro de la línea social, también se encontraba la vivienda básica la cual correspondía a la primera etapa de una vivienda social, y su objetivo era resolver los problemas habitacionales de las familias de campamentos, ya sea a través de la radicación, como la erradicación. Su financiamiento provenía del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Consejo Social de Ministros (MINVU, 1980, pág. 11). Se caracterizaban por tener una superficie mínima de 25m², con un promedio de 26,45m², y su programa consultaba un recinto estar-comedor-cocina, una zona de dormitorio y un baño (MINVU, 1981, pág. 12). El valor máximo de tasación de estas viviendas era de 266,67 UF, lo que las hacía acreedoras del Subsidio Habitacional Variable, el cual otorgaba un monto máximo del 75% del valor de tasación, con un tope de 200 UF (MINVU, 1980, pág. 11). Estos programas presentaban una mayor selectividad que la línea de subsidios, pues los beneficiarios fueron seleccionados atendiendo sus condiciones previas de marginalidad (Castañeda & Quiroz, 1986)



Esquema 3: Funcionamiento del sistema de producción habitacional organizada por el Estado. El él se puede observar que el Sector Público, a través de los SERVIU, actúa como un intermediario entre las familias beneficiarias y las empresas constructoras, las cuales son mandatadas vía licitación pública para la licitación de la construcción de estas viviendas. Fuente: redibujo de los esquemas mostrados en las memorias del MINVU entre 1979 y 1983.

SISTEMAS DE CONTRATACIÓN DE OBRAS

Para llevar a cabo la atención de la demanda organizada directamente por el Estado, durante este periodo se utilizaron diferentes sistemas de contratación de obras. No obstante, podemos distinguir dos modalidades principales: el sistema *Llave en Mano*, ocupado con mayor frecuencia en la construcción de viviendas por mandato de los SERVIU; y el sistema *Obra Vendida*, que se utilizó sólo en aquellos casos en que era imposible utilizar el primero.

A. SISTEMA LLAVE EN MANO

A contar de 1977, el sistema de contratación de obras con proyectos precalificados, también conocido como "Llave en Mano", fue la principal modalidad utilizada en la construcción de viviendas sociales. En esta modalidad, los contratistas construyen las viviendas por mandato directo del Estado, en donde los SERVIU llamaban la ejecución de proyectos habitacionales mediante licitación pública, las cuales definían en las Bases Generales y Especiales las condiciones que debían cumplir, incluyendo la cantidad de viviendas a producir, el valor de estas, y sus especificaciones técnicas de acuerdo a la normativa vigente. El requisito exigido a las empresas contratista para participar en la licitación era contar con un respaldo financiero, y con terrenos de su propiedad, o con promesa de compraventa, para ejecutar las obras (Sugranyes, 2005, pág. 36). En efecto, las ofertas que se presentaban a la licitación debían incluir el presupuesto de todos los gastos necesario

para entregar una vivienda terminada en condiciones de ser asignada y utilizada (llave en mano), incluyendo la aprobación de los planes de loteo, la subdivisión, los permisos y recepciones finales provisionarias y/o definitivas.

A grandes rasgos el sistema "Llave en Mano" se caracterizaba por el traspaso de funciones productivas al Sector Privado, quienes tuvieron que asumir la responsabilidad de buscar y adquirir los terrenos, del diseño de los proyectos, de ejecutar las obras, de conseguir el financiamiento para éstas, y de realizar todos los trámites y gestiones que con anterioridad era de responsabilidad del Estado (MINVU, 1978, pág. 9). Este traspaso de funciones se sostenía en una fe ciega en que el mercado, en el marco de la libre competencia, podía ofrecer mejores respuestas y de manera más eficiente que el Estado, aportando con la tecnología necesaria para mejorar la calidad de las viviendas, y a la vez, permitiendo que los costos de producción disminuyeran (MINVU, 1979, pág. 12). A su vez, el Estado sólo asumía la responsabilidad de planificar, asignar y cancelar las obras una vez recepcionadas, fijando previamente el precio a cancelar por las obras, y el cual incluía debía incluir el costo del terreno, del proyecto, de la ejecución de las obras, de los títulos y tramites de inscripción, de los aportes, impuestos y derechos, así como del capital invertido (Hidalgo R. , 2002). A causa de esta modalidad de contratación, las viviendas eran vendidas desde antes de construirse (Morandé & García, 2004, pág. 13). De esta manera, el Régimen establecía que el Estado debía dejar participar en la labor habitacional como productor de viviendas, y en su lugar su función debía ser la de un intermediario entre el sector privado y los demandantes. Estos fueron los principales lineamientos de una política habitacional que en esencia se mantuvo sin transformaciones importantes durante el resto de la dictadura y que sentaron las bases de un modelo habitacional todavía vigente.

Para implementar este nuevo sistema de contratación de obras, fue necesario: Que el Estado trabajara de manera conjunta con otras instituciones, como como municipios y servicios públicos; Se requirió que se pusieran a la venta terrenos de propiedad del Sector Público, los que fueron adquiridos principalmente por las Empresas Contratistas para la implementación de la política habitacional; Se estableció además un reglamento para otorgar créditos a corto plazo por parte del SERVIU a las empresas contratistas; Finalmente, se definió un método de evaluación de proyectos a fin de seleccionar las propuestas que se presentaran a la licitación de manera imparcial y objetiva (MINVU, 1978, pág. 9). Con todo ello, las Empresas Contratistas pasaron de ser "constructoras" a "inmobiliarias", vale decir, de tener un rol solo en la ejecución de las obras a controlar los aspectos más importantes del sistema de producción de la vivienda social, que incluye la construcción y la gestión del suelo. De esta manera, se comienza a consolidar un sistema de promoción inmobiliaria, en el cual el capital de promoción, que surge con el fin de liberar la producción habitacional de la propiedad del suelo, pagando de forma anticipada a los propietarios parte de las ganancias que se obtendrán con la venta de las viviendas, comienza a controlar todas las funciones involucradas en la producción de la vivienda (Sabatini, 1982).

La primera reglamentación de este tipo de contrataciones surgió con la promulgación del Decreto 622 de 1977, el cual creaba un sistema para la adquisición de viviendas sociales por mandato de los Comités Habitacionales Comunales (CHC), quienes estaban encargados de financiar dichas adquisiciones. Los contratistas se presentaban a la licitación pública con una oferta, la cual debía incluir un terreno, de propiedad del contratista, para la ejecución de las obras, el cual debía estar ubicado en la comuna respectiva del CHC y dentro de sus límites urbanos vigentes (Decreto 622, 1977). Además, dispuso que las empresas contratistas debían asumir la totalidad de las obras para la habilitación de las viviendas terminadas, incluyendo las obras urbanas y sanitarias, así como de conseguir la totalidad de las aprobaciones, permisos, recepciones y derechos necesarios para su habilitación (Decreto 622, 1977). De acuerdo con este decreto, la selección de los proyectos ganadores era realizada por un jurado, el cual estaba integrado por miembros del CHC respectivo, al que se sumaban representantes del MINVU, de la intendencia correspondiente, de los colegios de Arquitectos e Ingenieros, además de un representante de los oferentes. El Jurado evaluaba y preseleccionaba las propuestas en función de la calidad del diseño y de los materiales especificados, basándose para ello en el Método de Evaluación Técnica de Proyectos. Una vez preseleccionados los proyectos, se suscribía una promesa de compraventa entre la empresa oferente y el SERVIU respectivo, el que actúa como intermediario entre el CHC y los privados, estableciéndose, por una parte, el compromiso de la construcción de las obras en las condiciones establecidas, y por otra, el pago en Cuotas de Ahorro para la Vivienda (CA) por parte del CHC, previa recepción en conformidad de la totalidad de las viviendas terminadas y las obras complementarias (Decreto 622, 1977). Este Decreto, sin embargo, se utilizó por poco tiempo en la producción habitacional, debido a que en 1979 la figura de los CHC desapareció, traspasando sus funciones y atribuciones directamente a los SERVIU.

En 1978 se publica el Decreto 1292 que establece un sistema para la adquisición de viviendas terminadas con proyectos precalificados por parte del SERVIU, financiadas por el Sector y destinadas, en primera instancia, a los postulantes inscritos en el Sistema Único de Postulación (SUP), pero que luego con la eliminación de los Comités Habitacionales Comunales (CHC) pasó a atender también a los postulantes de viviendas sociales. Al igual que en el Decreto 622, el SERVIU fija las condiciones y el precio a pagar por las viviendas a través de la publicación de las Bases Especiales, de acuerdo con los requerimientos locales y a la capacidad económica de los postulantes. Los contratistas presentan así su propuesta a una licitación pública a precio fijo, propuesta que debe incluir el terreno, el cual debe haber sido transferido del SERVIU a la empresa contratista, o bien, ser de propiedad del oferente (MINVU, 1979, pág. 12). El valor del proyecto, la ejecución de las obras, el valor de los títulos y tramites de inscripción, aportes, impuestos y derechos, y el valor del capital invertido deben estar incluidos en la propuesta de los oferentes. A diferencia del esquema anterior, los proyectos son seleccionados por una comisión técnica del SERVIU en virtud de la calidad de las viviendas ofertadas. Una vez seleccionados, se firmaba una promesa de compraventa entre el SERVIU y la empresa contratista en las mismas condiciones que el Decreto

622. Los SERVIU de esta manera solo se encargaban de la planificación, comercialización y del financiamiento de las obras terminadas. La producción habitacional con esta modalidad se desarrolló entre 1978 y 1982, momento en que se promulgó el Decreto 171 con un nuevo reglamento. En términos generales este nuevo Decreto conservaba las principales características del Decreto 1292 de 1978 en la medida que los proyectos eran proporcionados por las empresas contratistas, pero se distinguía porque era operado a través de créditos a corto plazo proporcionados por el Ministerio (Decreto 171, 1982).

B. SISTEMA OBRA VENDIDA

El sistema "Obra vendida" reglamentó la contratación de obras (viviendas) a realizar en terrenos de propiedad del SERVIU o de terceros, como municipalidades o intendencias, los cuales no puedan ser transferidos a las Empresas Contratistas (MINVU, 1978). El sistema debe su nombre a la forma por la cual se cancelaban las obras, las que una vez ejecutadas y entregadas la totalidad de las obras convenidas, se cancelaba por éstas en una sola cuota con la correspondiente corrección monetaria (Hidalgo R. , 2002, págs. 186-87).

El primer reglamento de esta modalidad se promulgó en 1978 mediante el Decreto 306, el cual establecía que los llamados a la postulación de las empresas contratistas para ejecutar las obras los realizaría el SERVIU mediante licitación pública. Para ello estableció tres modalidades: En la primera, el precio es propuesto por la empresa contratista y el proyecto es proporcionado por el SERVIU, similar a lo establecido por el Decreto 331 de 1975; en la segunda, el precio es fijado por el SERVIU y el proyecto es proporcionados por las empresas, similar a lo dispuesto en el Decreto 1292 de 1978; finalmente, en la tercera, el precio y el proyecto son proporcionados por el SERVU (Decreto 306, 1978). En los casos en que los proyectos eran ofertados por las Empresas Contratistas, se efectuaba una precalificación para determinar su selección, en condiciones similares a las del Decreto 1292. La responsabilidad por la buena ejecución de las obras era de las Empresas Contratistas, mientras que el SERVIU se hacía responsable de supervisar las obras. Si bien este sistema surgió en paralelo al "llave en mano", su uso en la producción habitacional fue mucho menor, y después de un tiempo fue utilizado principalmente en otras líneas de acción del Ministerio, tales como obras de conservación o reparación de pavimentos. En el año 1983 la reglamentación de este sistema de contratación fue reemplazada por el Decreto 170, que a grandes rasgos mantiene las mismas condiciones del Decreto 306, pero que al igual que el Decreto 171 es operado a través de créditos a corto plazo otorgados por el SERVIU, lo cual buscaba incentivar la participación de los privados.

CAPÍTULO 6: RETORNO PARCIAL DEL ESTADO Y NEOLIBERALISMO PRAGMÁTICO (1984-1990)

Tan pronto se inició la década de 1980 se comenzaron a producir los primeros cuestionamientos a las reformas neoliberales en ámbitos académicos, gremiales, así como al interior del propio Régimen. Estos cuestionamientos apuntaban directamente a las implicancias de un modelo de libre mercado que se hacía carne en los principios de la Política Habitacional de 1977, y en los de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 (Hidalgo R. , 2005). Dentro de las críticas más importantes al modelo habitacional se encontraban las de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), quienes demandaban un rol más activo del Estado en la solución de los problemas habitacionales de las familias más vulnerables, y cuestionaban el cese de financiamiento para las viviendas de la clase media, poniendo así también en cuestionamiento que estas políticas hayan sido implementadas de manera tan abrupta (Giannotti & Rojas, 2019). Los resultados de estas políticas implicaron una producción habitacional errática que no producía los resultados prometidos. Esto se debió, entre otras cosas, a la incapacidad de los sectores más pobres de ingresar al mercado de la vivienda privada, y también, a que los subsidios habitacionales que habían sido diseñados para atender a las familias de más bajos ingresos estaban siendo ocupados en la práctica por los sectores medios y medios-altos (Kusnetzoff, 1987). En ese sentido, la política subsidiaria sufrió una serie de modificaciones que permitieron adecuarlas a nuevos requerimientos, como por ejemplo el acceso de nuevos sectores socioeconómicos al programa de subsidios habitacionales. La reformulación de las políticas radicales de 1977 dio paso en este periodo a una línea más pragmática, que sin embargo no abandonó del todo el dogma de libre mercado (Álvarez, 2012). A juicio de Fernando Atria, y aun cuando se renunció al purismo neoliberal y se comenzó a implementar políticas más utilitaristas y flexibles en el ámbito económico, no se generaron grandes cambios en las formas en que el Estado administraba la situación habitacional de los sectores más vulnerables (Atria, 2013). Pese a ello, estas hicieron a que durante este periodo se terminan por asentar las bases de un modelo de producción habitacional que en gran parte permanece vigente hasta nuestros días.

En el ámbito de las políticas de desarrollo urbano tampoco se obtuvieron los resultados esperados. El aumento de la oferta de suelo a partir del Plan Intercomunal de Santiago (Decreto 420 de 1979), buscaba disminuir los precios, y con ello el de los costos de producción de las viviendas. El efecto fue exactamente el contrario, y los precios aumentaron debido a los procesos especulativos derivados de la liberalización del suelo al mercado (Hidalgo R. , 2005). Esto, entre otras cosas, llevó a que la política urbana fue reemplazada en su totalidad en 1985. La nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano pasó a entender el suelo como un recurso escaso, pero a la vez también reconoce y pone en valor el derecho de propiedad y la libre iniciativa de mercado. Reconoce también la planificación del desarrollo urbano como una función privativa del Estado, de manera que toda iniciativa privada de emprendimiento deberá estar sujetas a ella (MINVU, 2013). En esa línea, el propio ministro de la época, Miguel Ángel Poduje, en una entrevista conferida al El Mercurio *"reconoce que los mecanismos de mercado no son por sí solos suficientes para producir un desarrollo urbano armónico, eficiente, equitativo y*

perdurable. Un desarrollo con estas características se puede alcanzar solo a través de la planificación urbana adecuada y estricta” (Martinez, 1984, págs. 16-17).

Los cambios que comenzaron a producirse en la política habitacional surgen de la crisis del modelo habitacional, que se agudizó por la situación económica por la que atravesaba Chile hacia 1982. Una de las acciones inmediatas que comenzó a implementar el régimen militar fue el de hacer partícipe a la Cámara Chilena de la Construcción en el rediseño de las políticas habitacionales, primero a través del ministro Modesto Collados, y luego con Miguel Ángel Poduje, quienes reajustaron el modelo introduciendo nuevas medidas (Giannotti & Rojas, 2019). Una de las distinciones más interesantes que se pueden observar es que la política subsidiaria, contrario a lo que se establecía por 1979, donde se hablaba de su carácter transitorio, durante este periodo se ratifica como una política permanente y la base del sistema de producción habitacional. Ello refuerza el traspaso de funciones productivas desde el Estado al mercado, haciendo que el sector privado sea quien se haga cargo de conseguir el financiamiento para las obras, adquirir y urbanizar los terrenos, de ejecutar las obras construcción y hacerse cargo de la organización y promoción del sistema. El Estado, a partir de su rol subsidiario, interviene asegurando una demanda que permita crear las condiciones para la generación de un mercado de la vivienda de interés social. La acción subsidiaria, sin embargo, no solo atendió los requerimientos habitacionales de los grupos más vulnerables durante este periodo, sino que también resolvió los requerimientos habitacionales otros grupos socioeconómicos, como los sectores medios, modificando para ello los sistemas de postulación y creando nuevas líneas de atención.

1984 fue un año clave en la reformulación de la ortodoxia neoliberal implementada a partir de las reformas habitacionales de 1976, produciendo un aumento considerable en la producción de nuevas viviendas, y una mayor cobertura de las necesidades de las familias más pobres, asumiendo que las reglas implementadas habían sido incapaces de generar los mecanismos necesarios para incorporar a estas familias al mercado de la vivienda privada (Kusnetzoff, 1987, pág. 170). Se creó así un nuevo Sistema de Postulación Habitacional, normado a partir del Decreto 62 de 1984, el cual incorporaba las condiciones socioeconómicas de las familias en los puntajes de calificación (MINVU, 1984, pág. 10). Esto se realizaba por medio de la aplicación de la Ficha CAS por parte de los municipios, con lo cual se esperaba focalizar de mejor manera la redistribución de los recursos en función de las necesidades. También en 1984, se aprobó el Decreto 92 que creaba un nuevo reglamento del sistema nacional de subsidio habitacional, fijando un nuevo texto refundido que incluía las líneas de subsidio habitacional, subsidio rural y subsidio dirigido. El mismo año creó el Sistema de Ahorro y Financiamiento para la vivienda (SAF), reglamentado con el Decreto 74, y el cual incorporaba a las familias de ingresos medios al Sistema de Subsidio Habitacional (MINVU, 1984, pág. 10). Sumado a lo anterior, el programa de subsidios también comenzó a atender otros ámbitos habitacionales y de desarrollo urbano, tales como el mejoramiento de viviendas, equipamiento comunitario, saneamiento de poblaciones, y pavimentaciones urbanas, entre otras (MINVU, 1984, pág. 10). De esta manera, a partir de 1984 se rediseñaron las políticas subsidiarias y se integraron nuevas modalidades de atención, las cuales buscaban mejorar la operatividad del sistema e incorporar a otros sectores de la población. Para Alan Gilbert estas transformaciones tuvieron su origen en la incorporación del Banco

Mundial en las definiciones de la política habitacional, otorgando en 1984 un crédito por US\$80 millones para financiar parte de los programas habitacionales implementados por el régimen, particularmente los referidos a la asignación de subsidios y la entrega de viviendas sociales, con lo cual junto con legitimar el modelo habitacional del régimen, estableció nuevas condiciones que rediseñaron en gran parte el programa subsidiario para hacerlo, a juicio de algunos, "*más eficiente, menos burocrático y más transparente*" (Gilbert, 2002, pág. 312).

En 1986 se publica el Decreto 235 que crea una nueva línea de acción desarrollada a través de convenios entre MINVU y entidades de derecho público o privado (MINVU, 1986, pág. 10). El mismo año, por medio de la promulgación del Decreto 190, se crea una nueva Política Nacional de Vivienda Rural con el objeto de evitar las tendencias migratorias campo-ciudad. En la misma línea, también se desarrolló una política de desconcentración metropolitana, la cual buscaba incentivar la migración de familias a regiones, a las cuales se les garantizaba un trabajo estable mediante la coordinación con las autoridades regionales (MINVU, 1986, pág. 10). En el marco del Decreto 235 de 1986, el año 1987 se creó el Programa Extraordinario de Viviendas Sociales, el cual amplió las líneas de atención a familias de menores recursos a lo largo del país por medio de la firma de convenios entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y entidades de derecho público o privado. Dentro de éstas se encuentran los municipios, quienes de manera importante participaron en la formulación de planeas habitacionales locales, constituyéndose así también en entidades organizadoras (MINVU, 1987, pág. 10).

En 1988 se modificaron nuevamente los sistemas de atención habitacional mediante el sistema de subsidiario, para lo cual se creó el Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional (Decreto 44 de 1988), el cual reunía en un solo procedimiento el Sistema General de Subsidio Habitacional (Decreto 188 de 1978), y el Sistema de Ahorro y Financiamiento de la Vivienda (Decreto 74 de 1984). Ese año también se desarrolló una política de infraestructura sanitaria (Decreto 146 de 1988), tendiente a contribuir en el mejoramiento de las problemáticas habitacionales (MINVU, 1988, pág. 10). Además, se creó un plan para los allegados, el cual contemplaba una solución transitoria y de carácter experimental que fue materializado en las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana (MINVU, 1988, pág. 10). Finalmente, se desarrolló una política de regularizaciones de tenencias irregulares para familias provenientes de campamentos, erradicaciones, operaciones sitio u otras condiciones habitacionales (MINVU, 1988, pág. 10).

Pese a estos cambios, los principios de la política habitacional se mantuvieron casi sin alteración de los evidenciados a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Se continua reconociendo a la vivienda como un bien que se adquiere con el esfuerzo y ahorro de las familias, y en donde el Estado contribuye subsidiariamente con las familias más necesitadas en razón de permitirles obtener una solución habitacional propia, para así remediar su situación de marginalidad (MINVU, 1989, pág. 10). Sus objetivos tampoco tuvieron mayores modificaciones e incluían en primer lugar, la búsqueda por mejorar la calidad y las condiciones de vida de las familias. No obstante, esta misma política en sus inicios había contemplado que los estándares habitacionales que se utilizaban hasta antes de 1977 eran tan altos que impedían a las familias pudieran adquirir esas viviendas por el costo que estas tenían, durante este periodo se crearon una serie de

reglamentos e instructivos a fin de garantizar condiciones mínimas de las viviendas económicas. Sin embargo, y como se verá más adelante, la introducción de estándares mínimos hizo que en términos generales éstos se dedujeran todavía más, logrando que las empresas, en razón de obtener una rentabilidad esperada, estuvieran dispuestas siempre a cumplir con el mínimo. Como parte también de los objetivos que persisten en éste periodo se encuentra la atención preferencial a los sectores más necesitados. Por medio de una acción impersonal y no discrecional, el Estado buscaba generar los canales necesarios para transformar a las familias en condición d extrema marginalidad en propietarias de una vivienda, para lo cual era necesario producir la mayor cantidad de viviendas con los recursos que el Estado cuenta. Para la dictadura, la reducción del déficit de viviendas sigue siendo la principal valoración del éxito de la política habitacional.

A grandes rasgos, se puede apreciar que producto de estas transformaciones políticas el Estado retoma un papel más activo en materia habitacional, superando en cierta medida la lógica libremercadista en cuanto a que la sola regulación de la oferta y la demanda podría remediar la penuria de la vivienda de los sectores populares. Esta acción se puede apreciar en la introducción de subsidios focalizados, el desarrollo de nuevas líneas de atención mediante el sistema de subsidios, y la introducción de nuevos estándares mínimos de las viviendas (Scherman, 1990, pág. 40). Sin embargo, el Estado también desarrolló instrumentos que permitieran asegurar tanto una demanda efectiva, como los instrumentos financieros que pudieran hacer de interés del sector privado la provisión de viviendas sociales.



Ilustración 16: Población San Gregorio, La Granja (1989). Viviendas en tipología continua construidas para el Programa Extraordinario de Vivienda Social. Superficie unitaria de 39,38m² y un costo de 239,55 UF. Fuente Memoria MINVU 1989.

CAMBIOS EN LOS REGLAMENTOS DE VIVIENDA

Importantes cambios ocurrieron en materia de reglamentación de la vivienda. El primero de ellos consistió en la fijación de un nuevo Reglamento Especial de Viviendas Económicas, mediante la promulgación del Decreto 168 de 1984. Dentro de las principales modificaciones que se realizaron se encuentran la eliminación de toda consideración relativa a la superficie mínima de la vivienda social, que antes había sido definido en 35m² para una vivienda definitiva. De esta forma, solo se establece que la vivienda económica debía contemplar en su programa "a lo menos, tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina, y un baño con W.C., lavatorio y ducha" (Decreto 168, 1984). En relación a la superficie máxima, solo se define que será de 140m², eliminándose toda consideración respecto de la superficie por habitante (máximo 17,5m²/hab.). A su vez, las vías de tránsito no consideradas en los Planes Reguladores y que fueran parte de los proyectos de viviendas económicas, recibieron un incremento en cuando a sus anchos mínimos pasando de 7 a 8 metros, y para el caso de los anchos de calzada, de 5 a 6 metros. Además, su calidad mínima estaba definida por lo indicado en los artículos 501 y 502 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

En cuanto a las áreas comunes proyectadas en conjuntos o poblaciones que contemplen la apertura de nuevas calles, se exigía una superficie mínima de acuerdo a la cantidad de viviendas, consultando un área de 4m² para viviendas con patio propio, y 28m² por vivienda sin disponibilidad de él (Decreto 168, 1984). Esto representaba un cambio importante en relación a la forma de calcular las superficies mínimas de los espacios comunes, las que hasta 1984 eran calculadas en proporción al número de personas y el tipo de patio que disponían. En la misma línea, también se redujo la superficie mínima de los terrenos singulares, la cual era por norma general de 160m², y que en algunos casos autorizados por los SERVIU se reducía hasta 100m². Con el nuevo reglamento esa superficie se rebajó a 120m² con un frente mínimo de 7 metros en los casos que no consulten la ejecución simultánea de las viviendas y las obras de urbanización. En los casos en donde la ejecución de ambas obras se realizara de manera simultánea, la superficie mínima del predio disminuía a 100m², para viviendas de un piso; y 60m² para viviendas de dos o más pisos, donde además se aceptaba para ambos casos un frente predial "compatible con la correcta planificación" (Decreto 168, 1984). En este último caso, las normas sobre adosamiento, rasantes, distanciamientos a medianeros, antejardines y las condiciones de asoleamiento y zonificación que estaban contempladas en los Planes Reguladores Comunales (PRC) o en la Ordenanza General de Urbanismo y construcciones (OGUC), podían ser modificadas por el arquitecto autor del proyecto (Decreto 168, 1984).

Se incorporó un nuevo título relativo a las viviendas sociales. Se establecía que la Vivienda Social correspondía a una Vivienda Económica definitiva, "destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento y cuyas características técnicas y de urbanización se ajusten a lo señalado en el presente Título, y, en lo no previsto por éste, a las normas generales de este Reglamento" (Decreto 168, 1984). Estas viviendas debían contar conexión a la red de agua potable, estableciendo condiciones específicas para las cañerías, las cámaras y los arranques domiciliarios. También debían contemplar la evacuación de aguas servidas mediante la conexión a la

red de alcantarillado, cuando ellas se encontrarán cercanas a una población, o por medio de fosa séptica económica y pozo absorbente en otras zonas. El escurrimiento del agua lluvia se consideraba de manera general por la superficie de las calles y pasajes, y solo en casos debidamente justificados se debía consultar la instalación de recolectores. En relación a las obras de pavimentación, su condición mínima se adecuaba a las zonas del país, contemplando distintos requisitos para calles, aceras y pasajes. Por último, también se mencionaban los requisitos de los proyectos de electrificación (Decreto 168, 1984). A las viviendas en áreas rurales no les era obligatorio consultar proyectos de pavimentación y de electrificación, salvo que se ejecutaran poblaciones de viviendas económicas.

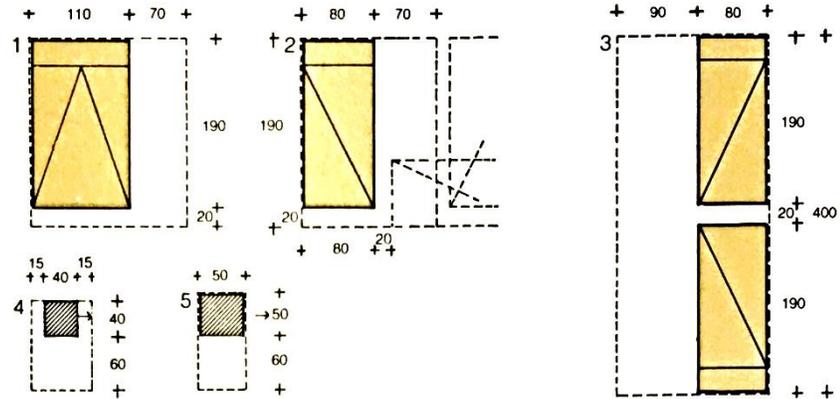
Finalmente, el reglamento también incorporaba un título especial para infraestructuras sanitarias, las cuales eran consideradas como la etapa inicial de una vivienda. Correspondía a una infraestructura sanitaria compuesta por una cocina y un baño, el cual incluía un W.C., un lavatorio y una ducha, y que juntos formaban parte de un proyecto de "vivienda económica", la cual se emplazaba en un sitio con una superficie igual o mayor a 100m² (Decreto 168, 1984).

En 1984 también se creó un nuevo Método de Condiciones Mínimas (MCM), destinado a la evaluación de los proyectos de viviendas SERVIU presentados a las licitaciones de viviendas básicas. Este instrumento definió las características técnicas mínimas que debían cumplir las viviendas, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos económicos y del suelo (MINVU, 1984, pág. 18). Cabe destacar que la selección de los proyectos se realizaba en función del menor precio de oferta realizado por las empresas contratistas, las cuales debían cumplir con las especificaciones técnicas contenidas en las bases de licitación y en el MCM para cada región (MINVU, 1984, pág. 18). En ese punto, la dictadura es enfática en establecer que la superación en término de calidad y estándares de estas condiciones, no implica una mayor calificación a la hora de la postulación para la ejecución de las obras, dado que lo que se buscaba es solamente la obtención del mayor número de viviendas con los recursos disponibles (MINVU, 1984, pág. 18). En cuanto a las condiciones normativas que imponía el Método de Condiciones Mínimas, las cuales tienen carácter obligatorio, contemplan los ámbitos del conjunto habitacional, de la vivienda y de los materiales básicos de la vivienda. El primero establece aspectos relacionados con las densidades, el diseño y la urbanización. En relación a la vivienda los aspectos considerados son la superficie construida y el diseño. Finalmente, en relación a los materiales, estos hacían especificaciones en su utilización en la estructura, pavimentos, paramentos, cubierta, puertas y ventanas, cielo raso, quincaillería, vidrios, pinturas, instalaciones, y en las obras complementarias (MINVU, 1984, pág. 18). Por último, el Método de Condiciones Mínimas proporcionaba un cuadro normativo de muebles y artefactos cuyo objeto era optimizar los espacios para reducir los costos de producción.

Si bien desde mediados de la década de 1970 se hablaba de la necesidad de reducir los estándares habitacionales, ésta se llevó de manera concreta recién en este periodo, lo cual no deja de llamar la atención debido a que, conforme el Estado se hizo más presente, la calidad de la vivienda y de los conjuntos habitacionales, al menos desde lo normativo, decreció.

Dormitorio

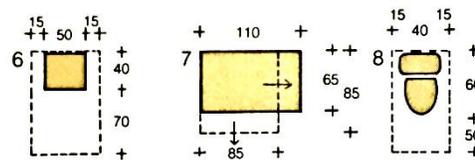
- 1 cama matrimonial sólo para viviendas "C". Se contabiliza por dos camas
 - 2 Cama individual
 - 3 Dos camas
 - 4 Velador
 - 5 Closet
- Altura mínima: 1,40 m.



Baño

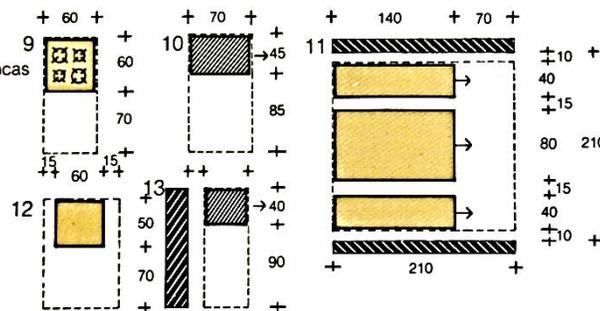
- 6 Lavatorio
- 7 Ducha
- 8 W.C.

Nota:
Los artefactos 6 y 8 cuando van contiguos a la ducha, deberán separarse de ésta 5 cm como mínimo.



Cocina

- 9 Cocina
- 10 Mesa de cocina
- 11 Mesa de comedor con dos bancas
- 12 Lavadero
- 13 Lavamultiple



Estar

- 14 Sofá
- 15 Sillón

Nota:
En caso de emplazar sillones o sofás frente a frente, la distancia mínima entre ellos no podrá ser inferior a 1 m.

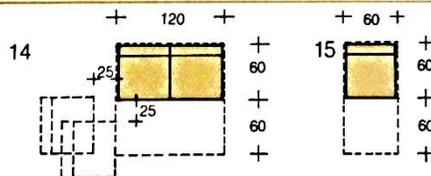


Ilustración 17: Cuadro Normativo de muebles y artefactos, correspondiente al Método de Condiciones Mínimas efectuado en 1984. Fuente: Memoria Anual MINVU 1984

PARTIDAS	MATERIAL		CARACTERISTICAS			ESPESOR DE TERMINACION mm				
	PARAMENTOS	PERIMETRALES	MUIROS	LADRILLOS DE ARCILLA	HECHOS A MANO DE 15 CMS	SIN ESTUCO	CON HIDROFUGO	0		
CON ESTUCO CARA EXTERIOR						SIN HIDROFUGO	0			
CON ESTUCO CARA EXTERIOR					CON HIDROFUGO EN ESTUCO	15				
SIN ESTUCO					SIN HIDROFUGO	15				
CON HIDROFUGO					SIN HIDROFUGO	0				
SIN HIDROFUGO					SIN HIDROFUGO	0				
BLOQUES DE CEMENTO				HECHOS A MAQUINA DE 15 CMS	CON HIDROFUGO	CON HIDROFUGO	0			
					SIN HIDROFUGO	SIN HIDROFUGO	0			
				CON ESTUCO	CON HIDROFUGO EN ESTUCO	15				
				SIN ESTUCO	SIN HIDROFUGO	15				
TABIQUES		REVESTIMIENTOS	EXTERIORES	MADERA	ENTABLADO MADERA MACHIHEM O TINGLADO IMPREG A PRESION Y VACIO		20			
					PRENSADA	CORRIENTE				
					AGLOMERADA	EXTRADURA				
					TERCIADO MARINO		8			
					PLANCHAS LISAS DE ASBESTO CEMENTO		4			
					PLANCHAS DE FIERRO GALVANIZADO		0.5			
					PLANCHAS LISAS DE ASBESTO CEMENTO		0.5			
					PLANCHAS DE FIERRO GALVANIZADO		0.5			
					ENTABLADO DE MADERA MACHIHEM O TINGLADO		14			
					PRENSADA CORRIENTE		3.2			
INTERIORES	REVESTIMIENTOS	INTERIORES	MADERA	AGLOMERADA		6				
				TERCIADA		4				
				PLANCHAS DE YESO FORRADA CON CARTON		10				
				PLANCHAS LISAS DE ASBESTO CEMENTO		3.5				
				HECHO A MANO DE 15 CMS DE ESPESOR		0				
				PRENSADO A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0				
				HECHO A MANO DE 15 CMS DE ESPESOR		0				
				PRENSADO A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0				
				HECHO A MANO DE 15 CMS DE ESPESOR		0				
				PRENSADO A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0				
MEDIANEROS	TABIQUES	MUIROS	LADRILLOS DE ARCILLA	HECHO A MANO DE 15 CMS DE ESPESOR		0				
				PRENSADO A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0				
				HECHO A MANO DE 15 CMS DE ESPESOR		0				
				PRENSADO A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0				
				ESTRUCTURA DE MADERA O METALICA DE 70 mm DE ESPESOR	FORRADO POR AMBAS CARAS			SEGUN ORDENANZA		
				INTERIORES	TABIQUES	MUIROS	LADRILLOS DE ARCILLA	HECHOS A MANO DE 15 CMS		0
								PRENSADOS HECHOS A MAQUINA DE 14 CMS DE ESPESOR		0
								HECHOS A MAQUINA DE 15 CMS DE ESPESOR		0
								HECHOS A MANO DE 6.5 CMS DE ESPESOR ESTUCADO AMBAS CARAS		15
LADRILLOS DE ARCILLA	PRENSADOS A MAQUINA DE 7 CMS DE ESPESOR ESPECIAL PARA TABIQUES		0							
	HECHOS A MAQUINA DE 9 CM DE ESPESOR		0							
BLOQUES DE CEMENTO	ENTABLADO CEPILLADO MACHIHEM O TINGLADO		14							
	PRENSADA CORRIENTE		4.8							
ESTRUCTURA DE MADERA O METALICA DE 45 mm mm DE ESPESOR REVESTIDA POR AMBAS CARAS	FORRADO POR AMBAS CARAS	AGLOMERADA						8		
		TERCIADA CORRIENTE						4		
PLANCHAS DE YESO FORRADA CON CARTON			10							
PLANCHAS LISAS DE ASBESTO CEMENTO			3.5							
AUTOSOPORTANTES DE MADERA		TABLEROS MACHIHEM O TINGLADO Y CEPILLADOS POR AMBAS CARAS		45						
		PLANCHAS AGLOMERADAS		24						
PAVIMENTOS	BASE DE PAVIMENTOS	CAMA DE RIPIO		8 CMS						
		CAMA DE RIPIO		7 CMS						
		ENVIGADOS DE MADERA-2)		SEGUN CALCULO						
		LOSA DE HORMIGON ARMADO		SEGUN CALCULO						
	PAVIMENTO	RADIER DE HORMIGON DE 212.5 KG/GEM/M ²		AFINADO EN FRESCO	7 CMS					
		BALDOSA DE CEMENTO MICROVIBRADA		PULIDO Y ENCERADO	20 MM					
		ENTABLADO MACHIHEM O TINGLADO DE MADERA		CEPILLADO Y ENCERADO	20 MM					
		LOSA DE HORMIGON ARMADO		AFINADO EN FRESCO						
		CUBIERTA	ASBESTO-CEMENTO		PLANCHAS ONDULADAS	4 MM				
					PLANCHAS ONDULADAS DE ALTA RESISTENCIA	3.8 MM				
FIERRO GALVANIZADO			PLANCHAS ONDULADAS	0.4 MM						
CIELOS	PLANCHAS LISAS	YESO FORRADO CON CARTON		BORDE BISELADO O JUNTURA INVISIBLE	8 MM					
		YESO		JUNTURA INVISIBLE	10 MM					
		ASBESTO CEMENTO		CON CUBREJUNTAS	3.5 MM					
		MADERA	PRENSADA	CON CUBREJUNTAS	3.2 MM					
			AGLOMERADA	CON CUBREJUNTAS	8 MM					
			TERCIADA	CON CUBREJUNTAS	3 MM					
		MADERA MACHIHEM O TINGLADO		CEPILLADA	9 MM					
		PLANCHAS DE VIRUTA DE MADERA AGLOMERADA	YESO	A LA VISTA CON CUBREJUNTAS	25 MM					
			CEMENTO	A LA VISTA CON CUBREJUNTAS	25 MM					
		LOSAS DE HORMIGON		A LA VISTA	SEGUN CALCULO					

Tabla 1: condiciones espaciales, materiales básicos de la vivienda. Fuente: Memoria Anual MINVU 1984

LÍNEAS DE ACCIÓN

Durante este periodo se dio continuidad a la atención de la demanda habitacional a partir de las dos modalidades implementadas a contar de 1978: la primera, la atención de la demanda privada con apoyo financiero estatal, correspondiente al sistema de subsidios habitacionales; la segunda, la demanda organizada por el Estado a partir del sistema de contratación de obras, y en la cual el Estado actuaba como intermediario entre los productores de las viviendas y los beneficiarios. A juicio de Castañeda y Quiroz, dos elementos caracterizan el modelo subsidiario durante este periodo. El primero da cuenta de la asignación de un monto directo en lugar de un subsidio al crédito, el cual es conocido de antemano de acuerdo a condiciones previamente definidas (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 22). Este elemento refleja una continuidad heredada desde 1978. El segundo, constituye un valor que la dictadura comienza a fomentar conforme pasan los años, y da cuenta de un constante incentivo al ahorro previo y al endeudamiento, como un esfuerzo que deben hacer las familias beneficiarias para cubrir los saldos restantes (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 22). En relación a la producción habitacional por parte del Sector Público, durante este periodo se realizaron importantes cambios en los procedimientos de asignación y venta de viviendas SERVIU. A continuación, se presentan las principales transformaciones en las líneas de acción

A. DEMANDA PRIVADA CON APOYO FINANCIERO ESTATAL

A contar de 1984, se comenzaron a ensayar diferentes líneas de acción en el marco del sistema de subsidios habitacionales. Otras en cambios recibieron diferentes modificaciones. En cualquier caso, se puede apreciar una clara adecuación de la reglamentación inicial, estableciendo nuevas condiciones y requisitos, variando los puntajes para la asignación de los subsidios, y estableciendo nuevos montos.

A.1. SISTEMA GENERAL DE SUBSIDIO HABITACIONAL

Normado con el Decreto 188 de 1978, este sistema recibió modificaciones de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 92 de 1984, incluyen una eliminación del tramo superior de postulación, y que incluía a las viviendas cuya tasación estuviera entre las 580 UF y las 850 UF, las cuales pasarían a estar atendidas por una línea distinta. Además, los montos otorgados también se reducen, de modo tal que para las viviendas cuya tasación sea menor a las 400 UF, el monto otorgado era de 180 UF; mientras que para aquellas tasadas entre 400 UF y 580, el monto del subsidio era de 150 UF (MINVU, 1984, pág. 52). Si bien no era exigible un ahorro previo mínimo, éste se constituía en un elemento que entregaba puntaje para establecer la prioridad de la asignación. De cualquier forma, el monto ahorrado mantuvo la misma calificación antes utilizada (1 punto por cada UF ahorrada). En cambio, el puntaje que entregaban las cargas familiares aumento a 10 puntos por cada una de ellas. De igual forma también cambio la puntuación que entregaba la disponibilidad de sitio propio, la que ahora se realizaba según su avalúo con un máximo de 75 puntos para el primer tramo (viviendas hasta 400 UF), y de 90 puntos para el segundo tramo (400-580 UF). Estas modificaciones se comenzaron a aplicar a partir del octavo llamado de postulación, y a juicio de algunos autores, traería cambios importantes en la composición por nivel socioeconómico de los beneficiarios del sistema (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 21).

En 1985, el Decreto 9 incorporó la modalidad de “ahorro metódico y sistemático”, mediante Cuentas de Ahorro a Plazo para la Vivienda, estableciendo un monto máximo de subsidio en 165 UF para viviendas de tasación máxima de 400 UF (MINVU, 1986, pág. 58).

A.2. SUBSIDIO RURAL

Correspondía a un subsidio habitacional variable destinado a la atención de familias que habitan en condiciones de marginalidad en las áreas rurales, y al igual que el subsidio habitacional, fue modificado por el Decreto 92 de 1984 (MINVU, 1984, pág. 53). Al igual que el caso del Subsidio Habitacional, los montos otorgados se redujeron a un máximo de 180 UF para viviendas con una tasación igual o inferior a las 400 UF. Consultaba puntajes de prelación en relación al número de integrantes del grupo familiar y a la menor cantidad solicitada en relación al monto máximo del subsidio. Esta modalidad comenzó a ser aplicada a partir del noveno llamado de postulación, y podía ser utilizado en la Provincia de Parinacota y la Comuna de Colchane en la Región de Tarapacá (actualmente Región de Arica y Parinacota); en las provincias de Choapa y Limarí en la Región de Coquimbo; en la Provincia de Cardenal Caro en la Región del Libertador Bernardo O’Higgins; en la Comuna de Curepto en la Región del Maule; en la Provincia de Arauco en la Región del Biobío; en toda la Región de la Araucanía; en toda la Región de Los Lagos; y en la Comuna de Puerto Natales en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (MINVU, 1984, pág. 53). Esta línea no consultaba la participación del Sector Público en el otorgamiento de créditos hipotecarios ni de corto plazo.

En 1986 se efectuó un cambio mediante el Decreto 167, el cual realizó un nuevo llamado nacional con nuevas condiciones, estableciendo un monto máximo de 165 UF aplicables a viviendas cuyo valor máximo fuera de 260 UF (MINVU, 1986, pág. 58). A contar de 1988, y mediante la promulgación del Decreto 172, esta modalidad comenzó a otorgar subsidios mediante una distribución según el tipo de postulación, la que podía ser individual o colectiva, y con montos fijos que se podían solicitar de 90, 110, 130 y 150 UF (MINVU, 1989, pág. 53). El puntaje de prelación también fue modificado, y este pasó a depender el monto del ahorro (1 punto por UF ahorrada); la antigüedad de la cuenta de ahorro (1 punto por cada mes completado desde la apertura de la cuenta); los integrantes del grupo familiar (10 puntos por cada integrante, incluyendo a conyugue e hijos menores de 18 años); y el puntaje de acuerdo al monto del subsidio solicitado, de acuerdo a la siguiente tabla:

Monto de subsidio solicitado (UF)	Puntaje
150	0
130	30
110	60
90	90

A.3. SUBSIDIO DIRIGIDO

En gran parte mantuvo las condiciones fijadas en el periodo anterior. No obstante, este subsidio que estaba destinado a las familias que viven en condiciones de extrema marginalidad habitacional en las áreas urbanas, y que fueran parte de los programas de radicación y erradicación que anualmente ejecutaban los SERVIU, recibió también modificaciones con el Decreto 92 de 1984. De esta forma, y al igual que el subsidio rural, consultaba la entrega de un monto máximo de 180 UF, monto que era menor al entregado con anterioridad, y el cual podía variar en las Regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y la Antártica Chilena (MINVU, 1984, pág. 14). Esta línea además consultaba la entrega de un crédito hipotecario por parte de los SERVIU, a un plazo máximo de 20 años, no obstante, no disponía de un sistema formal de postulación (MINVU, 1984, pág. 14).

A.4. SUBSIDIO PARA EL SISTEMA DE AHORRO Y FINANCIAMIENTO (SAF)

Esta línea, al igual que el extinto SINAP, estaba destinada a familias de ingresos medios, a las cuales el Estado les otorgaba un subsidio como premio al ahorro para la vivienda en la banca privada (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 22). Normado por el Decreto 74 de 1984, establecía además condiciones más ventajosas para el otorgamiento de créditos hipotecarios por parte del Sistema Financiero Privado. Para ello, los interesados debían abrir una Cuenta de Ahorro a Plazo para la vivienda en alguna de las entidades financieras que operasen con ese tipo de cuentas, suscribiendo de manera conjunta un Contrato de Ahorro de acuerdo a las posibilidades del postulante (MINVU, 1984, pág. 61). El valor máximo de la vivienda a adquirir por este sistema es de 2.000 UF, la que podía ser terminada, nueva o usada, urbana o rural. El subsidio establecía dos tramos de postulación en función del crédito hipotecario solicitado: En el tramo A, que correspondía a créditos de hasta 500 UF, los beneficiarios podían solicitar un subsidio directo de 0, 50, 90 o 130 UF. En el tramo B, para créditos de entre 500 UF y 1.000 UF, los beneficiarios podían solicitar un subsidio directo de 0, 30, 70 o 110 UF (MINVU, 1984, pág. 61). Al igual que se venía estableciendo desde 1978, la asignación quedaba establecida de manera estricta por los puntajes de prelación en relación a los antecedentes del postulante a la hora de realizar su postulación. De esta manera, el monto del ahorro previo establecía un puntaje de 1 punto por UF; la antigüedad del ahorro, 8 puntos por mes; la composición del grupo familiar, 10 puntos por integrante; y el crédito hipotecario solicitado, 0,2 puntos por cada UF de diferencia entre el monto solicitado y el monto máximo del crédito, correspondiente al tramo respectivo (MINVU, 1984, pág. 61). El monto solicitado de subsidio, de acuerdo a cada uno de los tramos de postulación, también establecía un puntaje para la prelación. Ellos se muestran en la siguiente tabla:

	Monto del subsidio solicitado			
Tramo A	130	90	50	0
Tramo B	110	70	30	0
Puntos	0	50	100	150

Los beneficiarios podían solicitar un crédito hipotecario en un Banco o una institución financiera, los cuales se otorgarían en Unidades de Fomento (UF) a plazo de 12,15 o 20 años, con un interés máximo del 8% anual. El primer llamado con esta modalidad se realizó en octubre de 1984, entregándose 2.650 subsidios (MINVU, 1984, pág. 61). Este sistema subsidiario, establecía que la búsqueda de la vivienda, así como toda transacción ulterior, fuese de responsabilidad del sector privado; y despertó gran interés en los intermediarios financieros, así como las empresas constructoras (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 22). Esta línea de acción, discordante con lo que era la focalización de los recursos en los sectores de menores ingresos, puede tener su origen en los cuestionamientos planteados por la Cámara Chilena de la Construcción que había realizado desde comienzo de la década de 1980.



Ilustración 18: Población Los Héroes – Maipú, Región Metropolitana. Conjunto habitacional Construido para el octavo llamado del Subsidio Habitacional para el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF). Viviendas edificadas por la Empresa Constructora San Juan de Chena Ltda. con una superficie de 55m² y una tasación de 550 UF. Fuente: Memoria MINVU 1986

A.5. SISTEMA GENERAL UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL

Esta nueva línea, creada a partir del Decreto 44 de 1988, funde en un solo reglamento los anteriores Sistema General de Subsidio Habitacional, iniciado con el Decreto 188 de 1978, con el Sistema de Ahorro y Financiamiento para la vivienda (SAF), iniciado con el Decreto 74 de 1984, por lo que el sistema concebía la atención tanto para familias de en situación de extrema marginalidad, como para aquellas de ingresos medios (MINVU, 1989, pág. 52). Este sistema concebía una participación importante de las empresas privadas en la construcción de viviendas para los beneficiarios del subsidio, para lo cual el SERVIU y los bancos otorgaban créditos a corto plazo para la oferta habitacional (MINVU, 1988, pág. 19). Distinguía tres tramos de postulación de acuerdo al valor de tasación de la vivienda, los cuales determinaban los diferentes montos que los beneficiarios podían solicitar, siempre en la línea que a menor tasación de la vivienda mayor monto máximo del subsidio. A su vez, cada tramo se asocia a un monto máximo del crédito, en condiciones preferenciales (MINVU, 1988, pág. 21). Estos créditos hipotecarios eran otorgados con bancos y sociedades financieras en base a letras hipotecarias, a un plazo de 12, 15 o 20 años, y con una tasa de interés máxima de 8,5 %, 9% o del 10% respectivamente, tasas que incluían una comisión por esos créditos que no podía exceder el 3% anual (MINVU, 1989, pág. 52). Se podía postular a este sistema en forma individual u organizada en cooperativas de vivienda. Los tramos de postulación y los montos que se podían solicitar son los siguientes:

Tramo de valor de la vivienda (UF)	Monto de Subsidio Directo (UF)	Monto Máximo de Crédito (UF)
Hasta 400	150 - 140 - 130 - 120	280
Más de 400 y hasta 900	130 - 120 - 110 - 100	670
Más de 900 y hasta 2.000	100 - 100 - 90 - 80	1.000

El financiamiento de la vivienda conjugaba el ahorro previo de las familias, el subsidio habitacional otorgado, y la obtención de un crédito habitacional en la banca privada. Al primer tramo solo podían postular quienes tuvieran una renta familiar inferior a las 15 UF mensuales, considerando la renta del postulante y la de su conyugue (MINVU, 1989, pág. 52). En relación a los requisitos de postulación, se mantienen en gran medida las estipuladas desde 1978 con el Sistema General de Subsidio Habitacional. Estas dan cuenta que tanto el postulante como su conyugue no podían ser propietarios de una vivienda, o haber obtenido una ayuda estatal o municipal destinada a la adquisición o construcción de una vivienda. Junto con ello, los postulantes debían acreditar que se había dado cumplimiento al requisito de ahorro previo, en los montos y con la antigüedad exigida (MINVU, 1989, pág. 52).

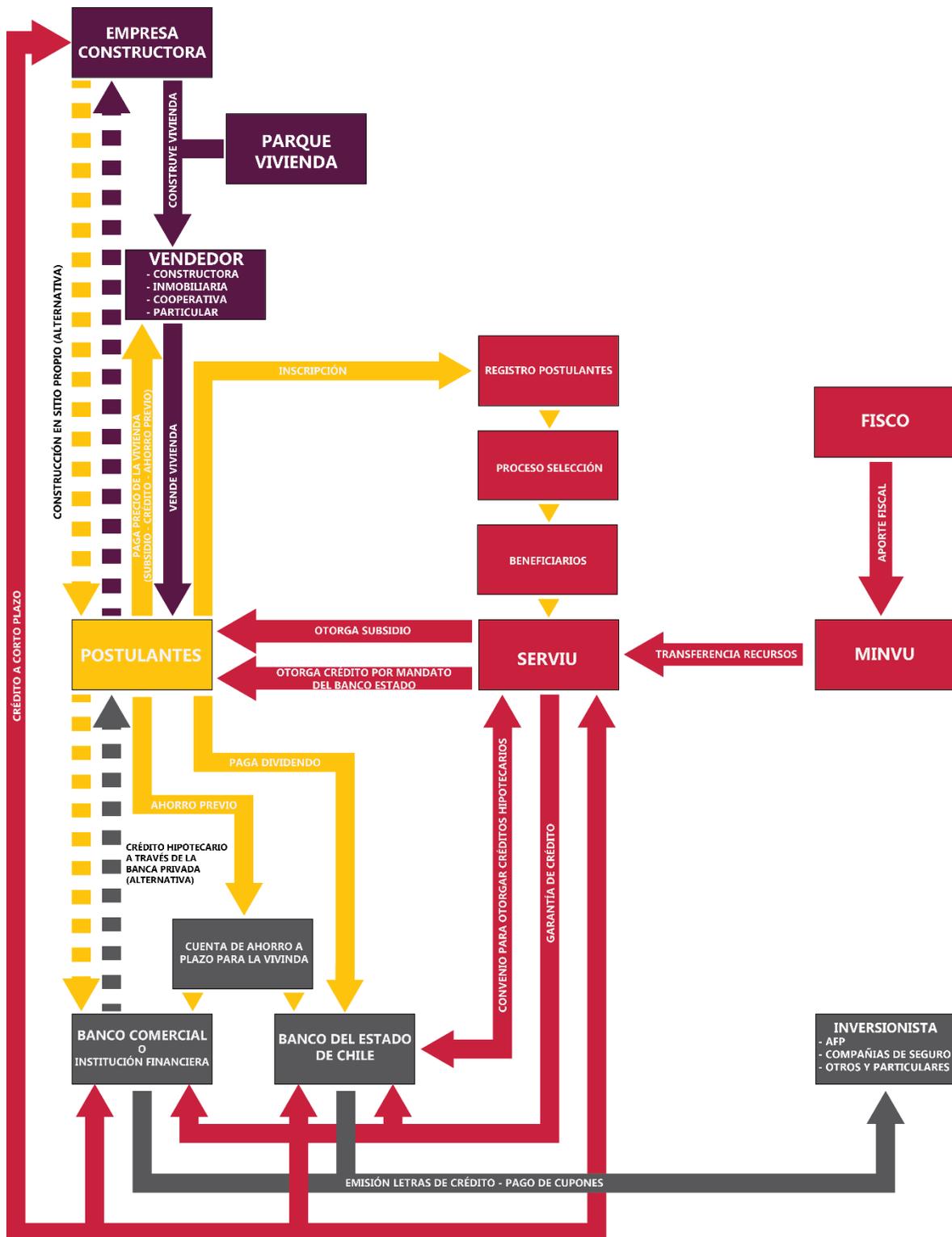
El puntaje de postulación para determinar la prelación consultaba seis componentes: el ahorro previo, la disponibilidad de sitio propio, la antigüedad del ahorro, los componentes del grupo familiar, el puntaje obtenido por el monto solicitado, y el puntaje por el crédito habitacional requerido. En relación al ahorro pactado y enterado, se entregaba 1 punto por UF, el ahorro que excedía de ese ahorro pactado se valoraba con 0,3 puntos por UF (MINVU, 1989, pág. 52). El sitio propio, considerado también como un ahorro

previo, se calificaba con 1 punto por cada UF correspondiente a su avalúo fiscal, con un tope máximo de 75 puntos (MINVU, 1989, pág. 52). La antigüedad del ahorro se calificaba con 8 puntos por mes de antigüedad, calculada desde la apertura de la cuenta, pudiéndose retar puntos en caso de no dar cumplimiento con los planes de ahorro programados (MINVU, 1989, pág. 52). Los componentes del grupo familiar otorgaban una puntuación de 10 puntos por cada uno de ellos, e incluía al postulante, su conyugue y a los hijos menores de 18 años (MINVU, 1989, pág. 52). En relación al puntaje otorgado por el monto del crédito solicitado, se entregaban 0,3 puntos por cada UF de diferencia entre el monto máximo del crédito correspondiente al tramo de postulación, en el caso de las viviendas de más de 400 UF se consideraba como tope mínimo del crédito el máximo del crédito del tramo inferior de postulación de acuerdo a la tasación de la vivienda (MINVU, 1989, pág. 52). Finalmente, el puntaje entregado por el monto del subsidio solicitado se otorgaba de acuerdo a la siguiente tabla:

Tramo de valor de la vivienda (UF)	Monto del Subsidio Directo (UF)			
Hasta 400	150	140	130	120
Más de 400 y hasta 900	130	120	110	100
Más de 900 y hasta 2.000	110	10	90	80
Puntaje	0	10	20	30



Ilustración 19: Conjunto Habitacional Playa Brava Sur - Iquique, Región de Tarapacá. Viviendas con una tasación de 850 UF construidas para el Sistema General de Subsidio Habitacional. Fuente: Memoria MINVU, 1989.



Esquema 4: Funcionamiento del Sistema de Subsidio Habitacional para la producción habitacional. En él se puede apreciar un desarrollo del mercado financiero privado (color gris), y del inmobiliario (color morado), el cual es fortalecido por medio de fondos del Sector Público, quien además otorga un subsidio a los postulantes. Se produce una relación directa entre productor (empresa constructora) y el consumidor (beneficiario del subsidio), quien adquiere una vivienda en condiciones de mercado. Fuente: Redibujo de los esquemas mostrados en las Memorias MINVU entre 1984 y 1989.

B. DEMANDA ORGANIZADA POR EL ESTADO

Correspondiente a la producción habitacional organizada por el Sector Público, durante este periodo el principal programa habitacional siguió siendo el de Vivienda Social, pero cuyas condiciones de postulación y asignación fueron modificadas. No obstante, a contar de 1987, y conforme se acercaba el plebiscito de 1988, el régimen decidió implementar otro programa, el cual permitiera masificar la producción habitacional organizada por el Estado, claramente como un intento de campaña. Esta nueva línea se conoció como el Programa Extraordinario de Viviendas Sociales, cuyo estándar habitacional era superior que al Programa de Viviendas Sociales.

B.1. PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL

El programa de vivienda social que; entre 1975 y 1978 había sido de responsabilidad de los municipios para resolver los problemas de marginalidad habitacional; entre 1978 y 1984 había atendido con exclusividad a las familias de los campamentos y poblaciones "callampas" que habían sido identificadas directamente por el MINVU y los municipios, y a las cuales se las atendía mediante los programas de radicación y erradicación. No obstante, esta asignación centralizada había dejado fuera a numerosas familias vulnerables, las cuales no eran fácilmente identificable, pero que de igual forma vivían en condiciones de extrema marginales, tales como "allegados", residentes de conventillos y de cités, por nombrar algunos (Castañeda & Quiroz, 1986, pág. 21). Ello hizo que, a partir de 1984 con la promulgación del Decreto 62, se creara un nuevo Sistema de Postulación Habitacional, mediante el cual las familias interesadas podían inscribirse directamente en los Registros de Postulantes de los SERVIU. Este registro individualizaba la información de los postulantes en relación a la composición familiar (conyugue y menores de 18 años), su estratificación socioeconómica de acuerdo a la Ficha CAS, y el ahorro previo que tuviera el postulante o su conyugue en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda (Decreto 62, 1984). Con esa información los SERVIU determinaban un puntaje de prelación para poder optar a los a los beneficios subsidiarios, siendo ésta la primera acción concreta del régimen por mejorar la selectividad de los beneficiarios, y focalizar los recursos en las familias más vulnerables. La Ficha CAS era una encuesta aplicada por parte de los municipios, y que debe su nombre a los Comités de Asistencia Social (C.A.S), los cuales eran instancias comunales encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Este instrumento, único y estandarizado, permitía cuantificar de mejor manera el grado de vulnerabilidad social y económica de las familias, clasificado los hogares en 5 niveles o índices de pobreza. La encuesta incluía preguntas relacionadas con vivienda, salud, educación y trabajo para cada uno de los miembros de la familia.

Este programa se encuentra reglamentado por Decreto 2.552 de 1979, por las disposiciones del DFL N°2 de 1959, y por el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, cuyo texto fue actualizado mediante el Decreto 168 de 1984. La vivienda social es entendida como una vivienda económica de carácter definitivo, cuyo valor no debía superar las 400 UF, y debía cumplir con las características mencionadas en el Decreto 168. A su vez, la vivienda básica se definía como la primera etapa de una vivienda definitiva, su superficie podía ser variable en cumplimiento de los estándares normativos y del Método de Condiciones Mínimas, y su valor máximo era de 190 UF (MINVU, 1984, pág. 13).

El financiamiento del programa se realizaba con fondos provenientes del sector vivienda (MINVU e instituciones asociadas), del convenio del MINVU con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Fondo Social, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; de los municipios, en algunos casos; y de otros aportes (MINVU, 1989, pág. 20). El pago de la vivienda por parte de las familias se realizaba conjugando el ahorro previo, que era un requisito para la inscripción en el Registro de Postulantes de los SERVIU; el subsidio habitacional equivalente al 75% del valor de la vivienda, con un máximo de 180 UF; y la obtención de un crédito hipotecario con un plazo máximo de 20 años, y con un dividendo mínimo de 0,3 UF (MINVU, 1984, pág. 60). La construcción de estas viviendas se efectuaba mediante licitaciones públicas por medio del sistema de contratación reglamentado por el Decreto 29 del año 1984 (MINVU, 1986, pág. 15).



Ilustración 20: Poblacion Los Quillayes, Sector 6 - La Florida, Región Metropolitana. Fuente: Memoria Anual del MINVU del año 1986.

B.2. PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE VIVIENDA SOCIAL

Este programa fue anunciado por el Régimen Militar en abril de 1987, como parte de las iniciativas correspondientes al "Año Internacional de la Vivienda". Su objetivo era la ejecución de 15.000 viviendas básicas en todo Chile por parte del Sector Público, lo cual permitiría ampliar la cobertura de los planes habitacionales, crear nuevas fuentes de trabajo (se estimaban 21.000 nuevos puestos de trabajo), e inducir una inversión privada del orden de los 13.000 millones de pesos (MINVU, 1988, pág. 80). Los resultados obtenidos hicieron que en 1988 se diera continuidad a dicho programa y se programara la ejecución de 15.622 nuevas viviendas en todo Chile (MINVU, 1988, pág. 80).

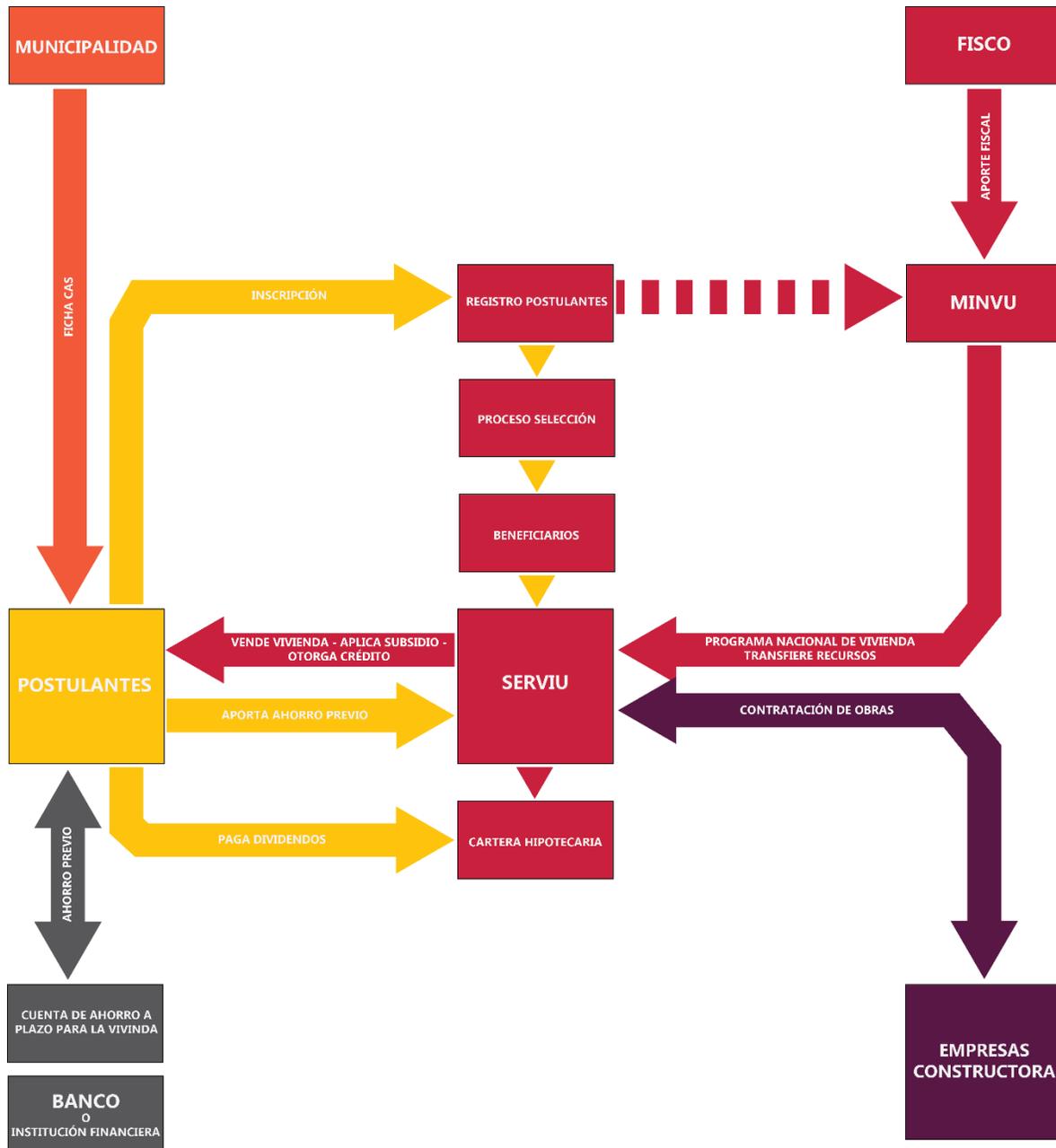
Este programa, enmarcado en el Decreto 235 de 1986, permitía que instituciones jurídicas de derecho público o privadas organizaran la demanda de postulantes. Las familias que conformaban estas Entidades Organizadoras debían cumplir con las exigencias de rentas para ser susceptibles de poder optar a un crédito, además de todos los requisitos impuestos por el Sistema de Postulación Habitacional, normada por el Decreto 62 de

1984 (MINVU, 1988, pág. 80). El representante legal de la entidad organizadora debía firmar un convenio con el SERVIU, el cual proporcionaba el programa de construcción, describía el proyecto de viviendas, individualizaba a los beneficiarios, definía la situación de los terrenos y establecía las obligaciones y derechos entre las partes (MINVU, 1988, pág. 80). El valor máximo de las viviendas era de 400 UF, sin embargo, y según se describe en la Memoria Anual del MINVU del año 1988, esta línea operó con viviendas cuyo valor fluctuaba entre las 220 UF y las 266 UF, correspondiente al rango más usado por los postulantes de acuerdo al ahorro previo, la capacidad de pago, y el aporte de las Entidades Organizadores como subvención (MINVU, 1988, pág. 80). El financiamiento de las viviendas por parte de los beneficiarios se realizaba por medio de un subsidio habitacional de 60 UF, al que se le sumaba el ahorro del postulante del orden de las 10 UF y 20 UF. El saldo restante se financiaba con un crédito hipotecario a 12, 15 o 20 años plazo, con un interés anual del 8%, produciendo un dividendo mensual del orden de las 1,60 UF (MINVU, 1988, pág. 80). En algunos casos particulares, la Entidad Organizadora podía apoyar el financiamiento del grupo al cual patrocinan. En el caso de los municipios, la subvención máxima que hubiera podido otorgar a los beneficiarios resultaba de la diferencia del 30% de valor de tasación de la vivienda y el ahorro previo acreditado (MINVU, 1988, pág. 80). En el caso que la Entidad Organizadora hubiera sido otra persona jurídica, no había limitaciones para dicha subvención. El financiamiento de la oferta se realizaba con anticipos constituidos por un monto mínimo del ahorro previo del postulante establecido en el convenio; el subsidio habitacional directo de 60 UF y la subvención de la Entidad Organizadora. Junto con ello, la empresa también podía conseguir un crédito de enlace o un préstamo a corto plazo en la banca privada o en el SERVIU (MINVU, 1988, pág. 80). En relación a las características de las viviendas, tales como su ubicación, la superficie del terreno, así como cualquier elemento que incidiera en el precio final, debía considerar los recursos que se tenían disponibles equivalentes al precio que se desea financiar (MINVU, 1988, pág. 80).



Ilustración 21: Población Santa Mónica, Conchalí – Región Metropolitana. 512 viviendas del Programa Extraordinario de Viviendas Sociales. Fuente: Memoria Anual MINVU del año 1988

Los SERVIU podían destinar terrenos de su propiedad para la construcción de los programas especiales, y el valor del terreno formaba parte del precio de la vivienda, el cual debía ser cancelado por el postulante. El terreno también podía ser de propiedad de la entidad patrocinante, el que podía ser otorgado como una subvención a las familias. Finalmente, también podían ser de propiedad de los beneficiarios y ser aportado como ahorro previo. La licitación de las obras mediante el Decreto 29 también podía consultar que las empresas constructoras pudieran aportar los terrenos, garantizando siempre una buena localización (MINVU, 1988, pág. 80).



Esquema 5: Funcionamiento del sistema de producción habitacional organizada por el Estado. En él se puede observar que el Sector Público actúa como un intermediario entre las familias beneficiarias y las empresas constructoras. Fuente: redibujo de los esquemas mostrados en las memorias del MINVU entre 1979 y 1983

SISTEMAS DE CONTRATACIÓN DE OBRAS

En el ámbito de la contratación de obras, dos fueron los principales cambios que ocurrieron: la primera da cuenta de un mayor control del Estado en la planificación y ejecución de las obras retomando, por ejemplo, la participación de la Inspección Técnica de Obras a fin de corregir las acciones del mercado. La segunda, consistió en generar los incentivos necesarios a las Empresas Contratistas, de manera de poder aumentar la producción habitacional. Para ello, por ejemplo, se comenzó a cancelar según los estados de avance de las obras, lo que les permitió a las Empresas Contratistas contar con dinero

fresco para la ejecución de las obras. Estas transformaciones se amparan en la promulgación del Decreto 29 en 1984, el cual estuvo vigente hasta el 2003 siendo utilizado durante algún tiempo después de la dictadura en Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Este decreto establece un sistema de contratación de obras a Suma Alzada, vale decir, *"oferta a precio fijo en donde las cubicaciones de las obras se entienden inamovibles, a menos que las bases administrativas especiales autoricen expresamente para revisar la cubicación de ciertas obras, conforme a normas establecidas en ellas y de acuerdo a este reglamento"* (Decreto 29, 1984). La ventaja para la Empresa Contratista es que conoce de antemano el precio final de la obra, lo que le permite prever de antemano sus precios en función del riesgo que acepta asumir, y de la realidad del mercado (Prado, 2014). Existen tres modalidades: en la primera el proyecto es proporcionado por el SERVIU y precio propuesto por el oferente; en la segunda el proyecto es propuesto por el oferente y el precio fijado por el SERVIU; finalmente en la tercera, tanto el proyecto y como el precio son definidos por el SERVIU. El terreno a su vez puede ser proporcionado por el SERVIU, por la Empresa Contratista o de un tercero, en cuyo caso su valor estará incorporado en el precio de la oferta, no pudiendo ser superior al 8% del monto total a cancelar (Decreto 29, 1984). La cancelación de las obras se realiza por *Estados de Pago* de acuerdo plazos pactados previamente según el avance de las obras, con posibilidad de entregar anticipos según se establezcan en las Bases de la Licitación, con lo cual se desliga a las Empresas Contratistas del financiamiento total obras durante su ejecución. Así, de acuerdo con Camilo Arriagada, este sistema agrupa las distintas modalidades de licitación y contratación de obras utilizados a la fecha, ratificando los criterios "Llave en Mano" y "Obra Vendida", reestableciendo el rol de la Inspección Técnica de Obras, e instaurando condiciones mínimas para las viviendas (Hidalgo R. , 2002).

SEGUNDA PARTE

LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL DURANTE LA DICTADURA
PINOCHETISTA
(1979-1989)

CAPÍTULO 7: LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL A NIVEL NACIONAL DE LA DICTADURA

Habiéndose estudiado las principales transformaciones en la política habitacional, corresponde ver cómo estas repercutieron en la labor habitacional, correspondientes a la construcción de viviendas sociales y a la entrega de subsidios habitacionales. La primera de ellas representa un sistema de producción habitacional organizado por el Estado, donde éste mandata la construcción de viviendas a las empresas privadas, para luego, suministrarlas directamente a las familias beneficiarias. La segunda corresponde a la atención de la demanda habitacional organizada por el sector privado y financiada por el sector público, donde el Estado solo asumía la responsabilidad por la entrega de un subsidio habitacional directo y por un monto fijo a las familias, para que éstas pudieran adquirir una vivienda nueva y terminada en el mercado. Si bien el *Programa de Vivienda Social*, incluido en la producción habitacional organizada por el Estado, consideraba la entrega de un subsidio del 75% del valor de la vivienda, éste no ha sido considerado como parte del Sistema de Subsidio Habitacional puesto que la asignación de las viviendas sociales la realizaba directamente el Estado. En el presente capítulo se estudiarán estas tendencias a nivel nacional entre 1973 y 1990, poniendo principal énfasis en los dos últimos periodos de la política habitacional: el *neoliberalismo radical* (1977-1983); y el *neoliberalismo pragmático* (1984-1990). En el Gráfico 1 se puede observar la cantidad de viviendas construidas y subsidios pagados por el Estado entre 1964 y el 2017. Allí se puede observar que hacia el final del régimen se invierte la tendencia de construir más viviendas que la de otorgar subsidios, tendencia que con el retorno de la democracia se incrementaría todavía más. Esto expresa el aparente éxito de la dictadura por desarrollar un sistema basado en la entrega de subsidios diseñado para perdurar.

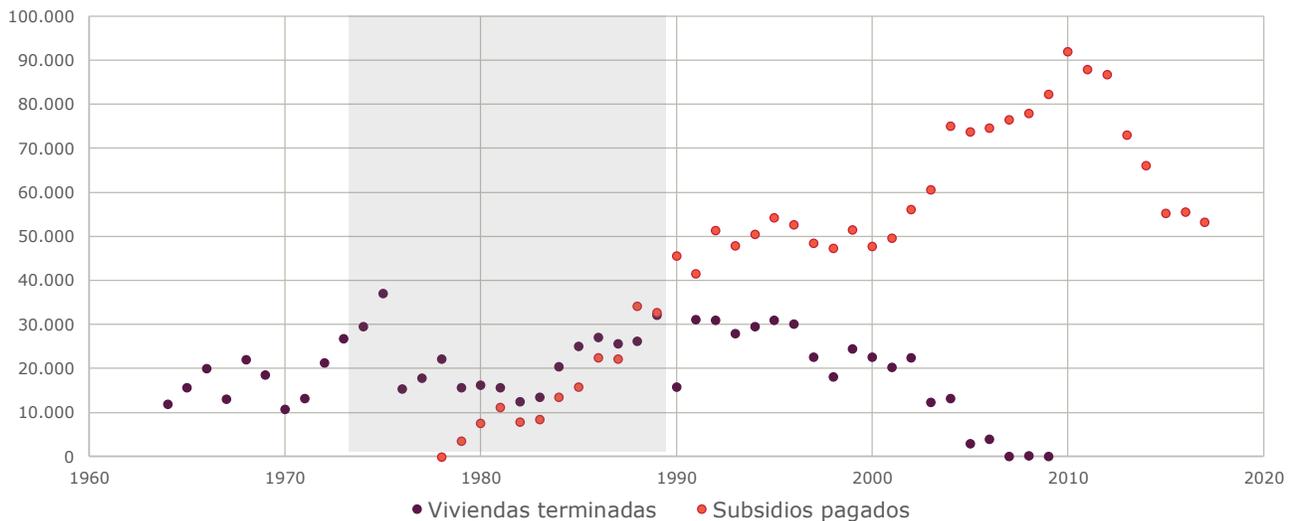


Gráfico 1: Labor del sector público en materia habitacional, que incluye la cantidad de viviendas terminadas y de subsidios pagados por año entre 1964 y 2017 a nivel nacional. En gris se remarca el periodo de la dictadura pinochetista. Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

ANTECEDENTES GENERALES DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL

De acuerdo con datos oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, durante los 16 años de la dictadura pinochetista a nivel nacional se construyeron 373.094 viviendas, incluyendo los mandatos realizados por instituciones distintas del Sector Vivienda, como los Comités Habitacionales Comunales o las viviendas construidas en el marco del Decreto 235 de 1986, donde el SERVIU actuaba como intermediario. Esta cantidad también incluye las viviendas construidas entre el 11 de septiembre y el 31 de diciembre de 1973. Por otra parte, durante este periodo se pagaron 177.264 subsidios habitacionales, cifra que incluye las diferentes líneas de atención, como el Sistema Tradicional del Subsidio Habitacional, el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF), el Sistema General Unificado, el Subsidio Variable y el Subsidio Rural. Se excluyen de esta cuenta los subsidios otorgados a los beneficiarios del programa de viviendas sociales. En un primer momento se puede observar un *peak* en la contratación de nuevas viviendas hacia 1976, conforme se implementaba el Sistema Único de Postulación (SUP), la que decae hacia 1978 conforme se cerraron las listas de inscripción de nuevos postulantes. Durante el segundo periodo, con la entrada en funcionamiento del Sistema de Subsidios Habitacionales, se observa una entrega exponencial de certificados que decae rápidamente hacia 1982. Sin embargo, la contratación de la construcción de nuevas viviendas decae progresivamente desde 1979, debido principalmente a la importancia que el régimen quería darle a sistema subsidiario. A partir de 1985 se consolida la tendencia a entregar mayor cantidad de subsidios habitacionales por sobre la construcción de nuevas viviendas, incorporando nuevas líneas de postulación. Esta tendencia alcanza su punto más alto en 1987, cuando se otorgaron más de 40 mil certificados de subsidio, en comparación con las cerca de 30 mil viviendas cuya construcción fue contratada por los SERVIU. Esta alza se debe a los compromisos adquiridos en el Año Internacional de la Vivienda y a la proximidad del Plebiscito de 1988, el cual definiría la permanencia del régimen por 8 años más.

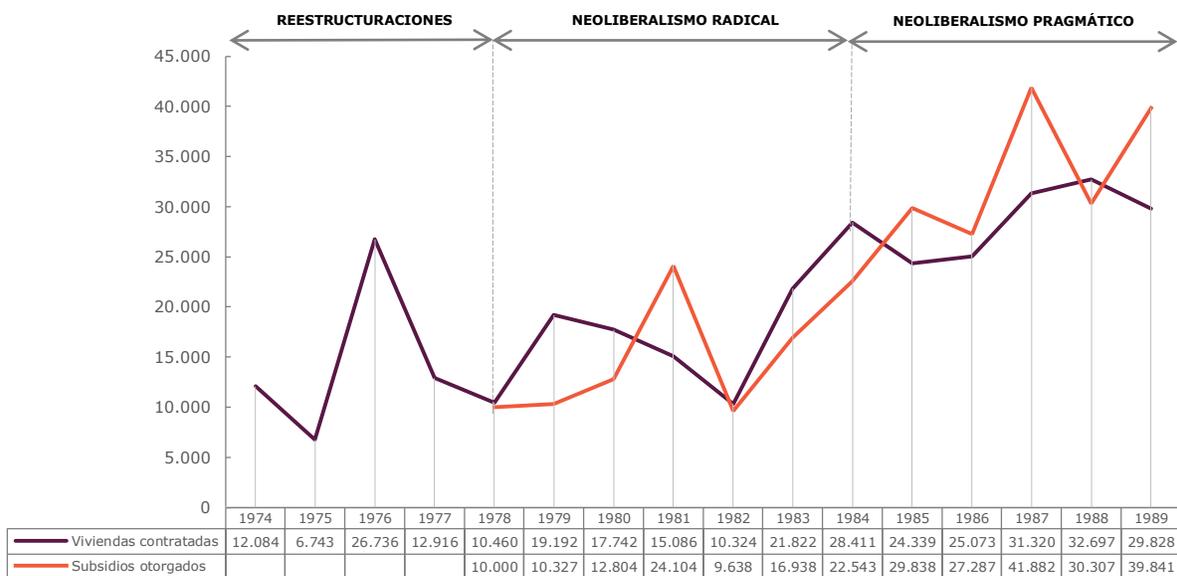


Gráfico 2: Cantidad de viviendas contratadas por el sector público y subsidios otorgados a nivel nacional durante los años de la dictadura pinochetista. Viviendas contratadas incluyen los mandatos. Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

En relación con las viviendas terminadas cabe señalar que éstas se pagaban a las empresas constructoras una vez terminadas. De igual forma, los subsidios se cancelaban a los beneficiarios cuando éstos tenían donde aplicarlos, vale decir, cuando efectivamente podían comprar una vivienda o utilizarlos en la construcción de una. Ello hizo que se otorgaran mayor número de subsidios de los que en verdad fuesen ocupados, cuestión que veremos más adelante. En cualquier caso, la cantidad anual de viviendas terminadas y subsidios pagados a nivel nacional expresa de manera clara la labor del ministerio en materia de producción habitacional. Con esta información se puede evidenciar la cantidad de familias beneficiarias con ambas modalidades de atención. En el Gráfico 3 se muestra la cantidad anual de viviendas terminadas a nivel nacional, junto con el número de viviendas construidas en el marco del sistema de proyectos precalificados, el cual comenzó a implementarse a partir de 1978. Entre 1974 y 1989 la cantidad anual de viviendas terminadas describe una curva en forma de "U", que parte de una alta producción hacia 1975 que rápidamente decrece. Lentamente empieza a aumentar los niveles de producción hacia finales de la década de 1970 y comienzo de los 80, pero los embates de la crisis de 1982 mermaron nuevamente la cantidad de viviendas construidas. No fue hasta después de 1983 que existe un repunte en la cantidad de viviendas terminadas, principalmente por los incentivos a la participación del sector privado y la reducción de los costos de producción. En el caso de los subsidios pagados, la tendencia general describe una curva exponencial de crecimiento a partir de 1978, con excepción del periodo 1982-1983, debido también a los efectos de la recesión económica. Si bien a partir de 1985 en general se otorgó mayor número subsidios en comparación con la cantidad de viviendas iniciadas, la cantidad de subsidios pagados sobrepasó a la cantidad de viviendas terminadas solo en 1988. No obstante, se aprecia una tendencia a ir consolidando la entrega de subsidios por sobre la construcción de viviendas sociales.

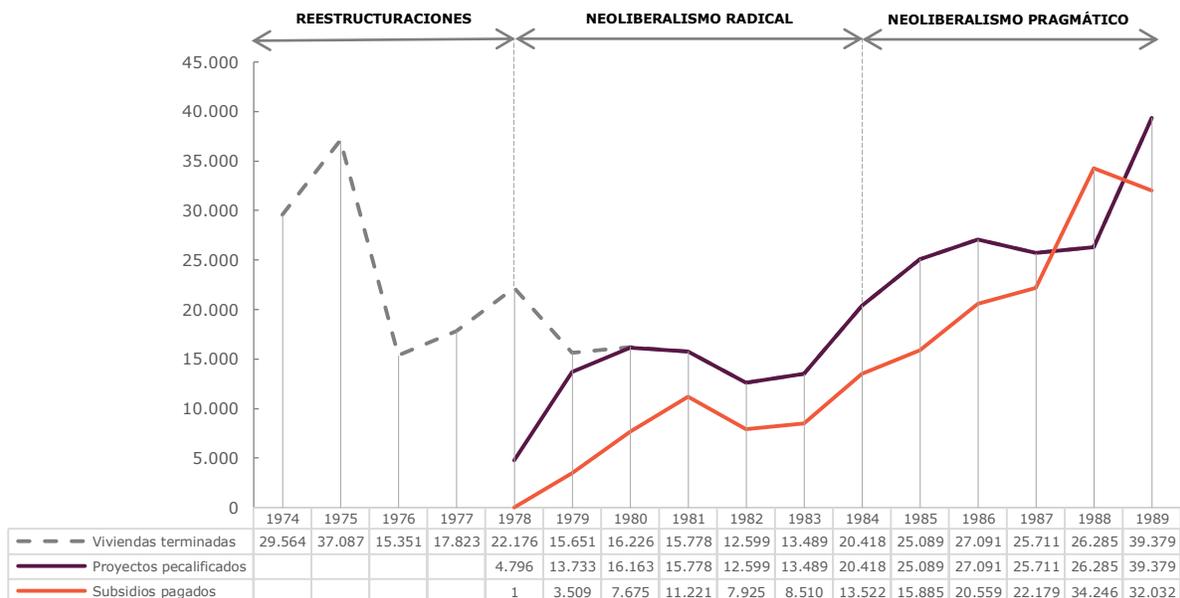


Gráfico 3: Cantidad total de viviendas terminadas por el sector público, viviendas del sistema de proyectos precalificados y subsidios pagados a nivel nacional entre 1974 y 1989. Viviendas contratadas incluyen los mandatos. Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

En relación al gasto total en que anualmente incurrió el Estado para la construcción de viviendas sociales y para el pago de subsidios habitacionales, se puede observar que, en un primer momento, éstos no sobrepasaron los 7 millones de UF. En este periodo el gasto alcanza su punto más alto hacia 1980-1981, principalmente por el realizado en el pago de viviendas terminadas, el que rápidamente cae hacia 1982-1983 por los ya mencionados coletazos de la crisis. A contar de 1984 se observa un aumento exponencial del gasto general, el cual en 1988 alcanzó su punto más alto con cerca de 13 millones de UF. El fuerte gasto fiscal en los últimos años del régimen da cuenta que el mercado comenzó a asimilar de buena forma una política basada en los incentivos, pero también se explica por el pago de un gran volumen de viviendas y subsidios comprometidos antes del plebiscito de 1988, y por los cuales se tuvo que pagar principalmente en 1989.

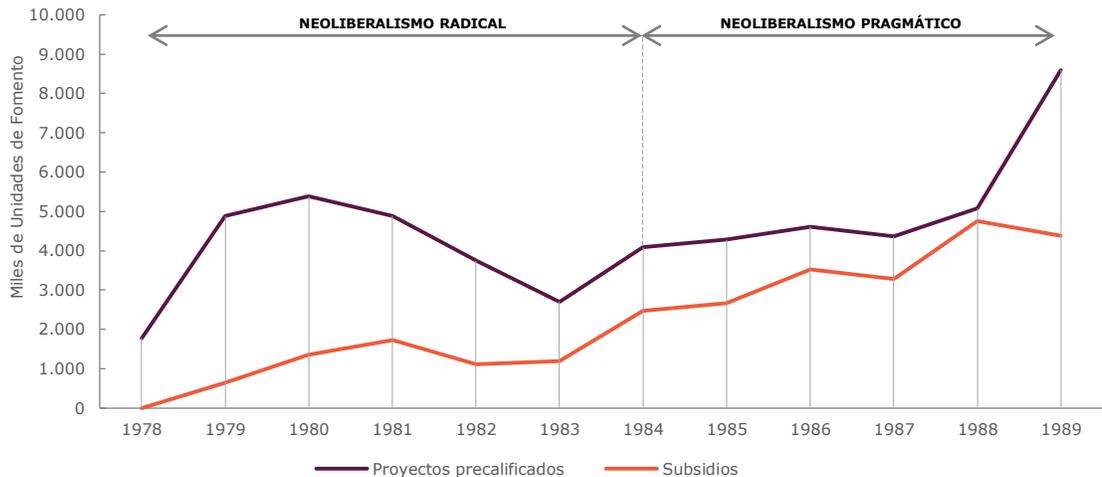


Gráfico 4: Gasto total en miles de Unidades de Fomento para la construcción de viviendas (proyectos precalificados) y subsidios pagados entre 1978 y 1989 a nivel nacional. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

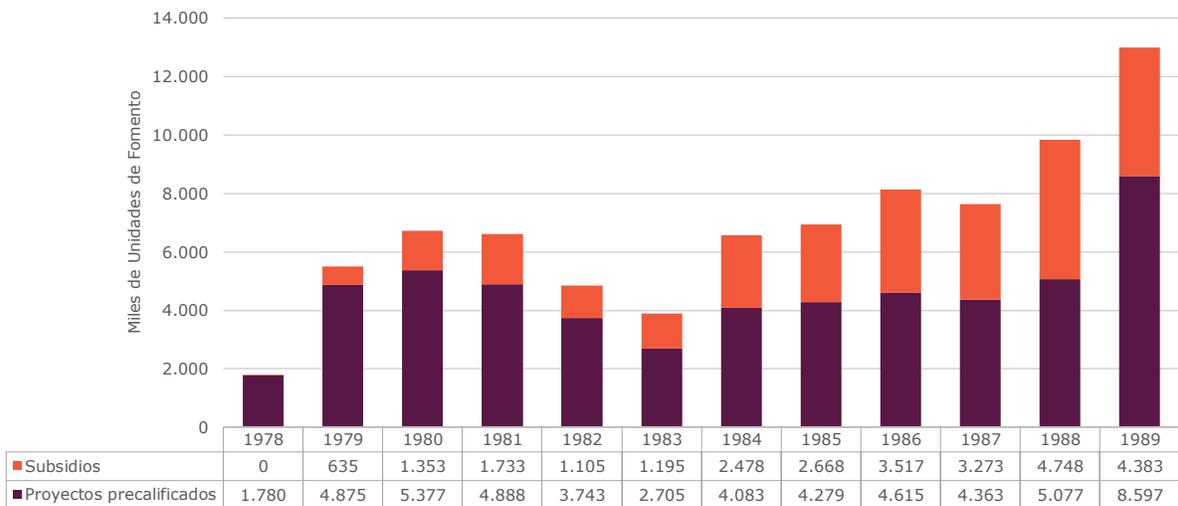


Gráfico 5: Gasto anual en miles de Unidades de Fomento para la construcción de viviendas (proyectos precalificados) y subsidios pagados entre 1978 y 1989 a nivel nacional. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

SUBSIDIOS HABITACIONALES A NIVEL NACIONAL

Entre enero de 1978 y diciembre de 1989 se otorgó un total de 275.509 subsidios habitacionales, de los cuales 177.264 fueron finalmente utilizados por las familias, representando un gasto total para el Estado de 27.086.471 UF. La principal línea utilizada corresponde al Sistema Tradicional del Subsidio Habitacional, utilizado hasta 1988, y que en total otorgó 131.289 subsidios, de los cuales se utilizaron 113.902 representando un gasto para el Estado de 19.852.707 UF. El monto otorgado promedio para esta modalidad fue de 174 UF. La segunda línea con más asignaciones fue el Sistema General Unificado, el cual como se ha dicho refunde en una sola línea el Sistema Tradicional y el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF), destinado principalmente a atender la demanda de los sectores medios. Bajo esta modalidad se otorgaron 54.994 subsidios, de los cuales hasta el 31 de diciembre de 1989 se habían cobrado solo 11.175 por un monto de 1.781.766 UF. El monto promedio otorgado para esta modalidad fue de 159 UF. La siguiente línea con mayor número de asignaciones fue el Subsidio Rural, la cual otorgó 36.664 subsidios de los cuales se pagaron 23.341 por un monto de 2.162.599 UF. El monto promedio asignado bajo el subsidio rural fue de 92 UF. Por su parte, el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF) asignó 28.458 subsidios, de los cuales 20.351 fueron cobrados por un monto de 2.483.852 UF, donde la asignación promedio fue de 122 UF. Finalmente, el Subsidio Variable, otorgó 24.104 subsidios, de los cuales solo se utilizaron 8.495 por un monto total de 805.548 UF, y cuya asignación promedio fue de 95 UF. Cabe destacar que en esta línea muchos subsidios habitacionales quedaron sin cobrar, razón por la cual solo se implementó en 1981.

Sin embargo, 44.762 subsidios se pagaron después del 1 de enero de 1990 para aquellos llamados efectuados hasta diciembre de 1989, y que en su mayoría correspondía a las asignaciones del Sistema General Unificado y del subsidio rural, realizadas con posterioridad a 1988. Esto hace que la cantidad total de subsidios efectivamente utilizados para los llamados de postulación efectuados durante la dictadura fuera de 222.026, equivalentes al 80,59% del total de subsidios otorgados.

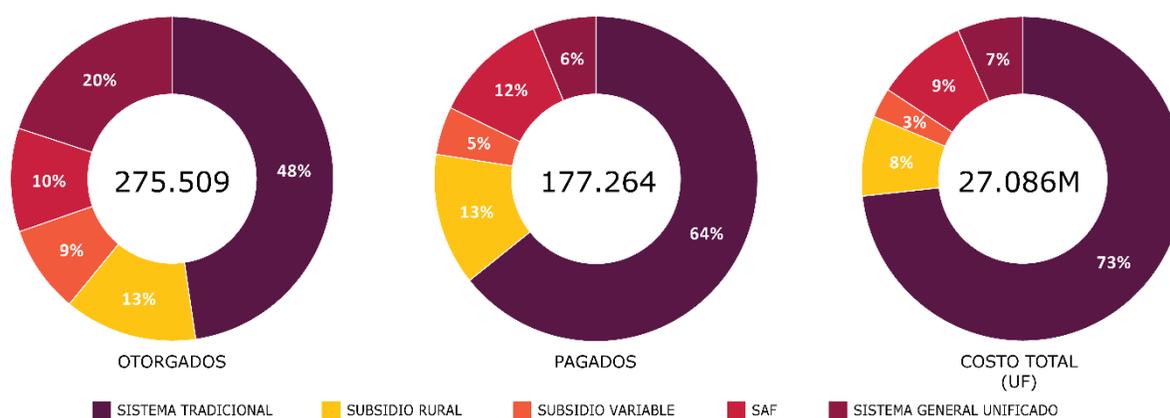


Gráfico 6: Subsidios otorgados, pagados y gasto total cancelado según las principales líneas subsidiarias durante el régimen pinochetista a nivel nacional. Incluye todos los llamados efectuados entre el 1 de enero de 1978 y el 31 de diciembre de 1989. No se consultan los subsidios directos obtenidos por las familias para los programas de viviendas ejecutados por mandato de los SERVIU, ni los subsidios otorgados para estos llamados efectuados con posterioridad al 31/12/89. Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en las memorias anuales del MINVU

En términos generales se puede observar una marcada diferenciación entre el periodo del neoliberalismo radical (1978 y 1983), y el periodo del neoliberalismo pragmático (1984-1989) tanto en la cantidad de subsidios otorgados, la cantidad de subsidios utilizados (pagados), y el gasto total que ello significó para el Estado. Entre enero de 1978 y diciembre de 1983 se otorgó un total de 83.811 subsidios, de los cuales en su mayoría corresponden al Sistema Tradicional de Subsidio Habitacional (56.905 certificados otorgados). Si bien durante los primeros tres años, la cantidad de subsidios otorgados rondaron los 10.000 certificados anuales, la excepción fue 1981 cuando a partir del subsidio variable se asignaron 24.104. Ello demostraba la confianza que el régimen depositaba en un sistema que eliminaba los tramos de postulación, y cuya prelación quedaba establecida por los montos solicitados, obteniendo mejor puntuación aquellos que pedían menos dinero. Sin embargo, y así como se asignó un gran número de este tipo de subsidios, así también fueron los que quedaron sin ser utilizados, llegando a ser cobrados poco más del 35% del total de subsidios otorgados. Esto a mi juicio se debería a dos motivos: Por una parte, a los impactos de la recesión económica de 1982 que dificultó a las familias poder hacer compromisos para la compra de una vivienda; y por otra, a que el mercado aun no ofrecía las condiciones de oferta ni financieras para operar con esta línea. A partir de 1982 se retoma la entrega de certificados en el marco del Sistema Tradicional de Subsidio Habitacional, donde solo a partir de 1983 comenzó a otorgar más de 15.000 certificados anuales. El subsidio rural, implementado en 1980, otorgó 2.802 certificados, no teniendo una importancia relevante en el total de asignaciones realizadas entre 1978 y 1983.

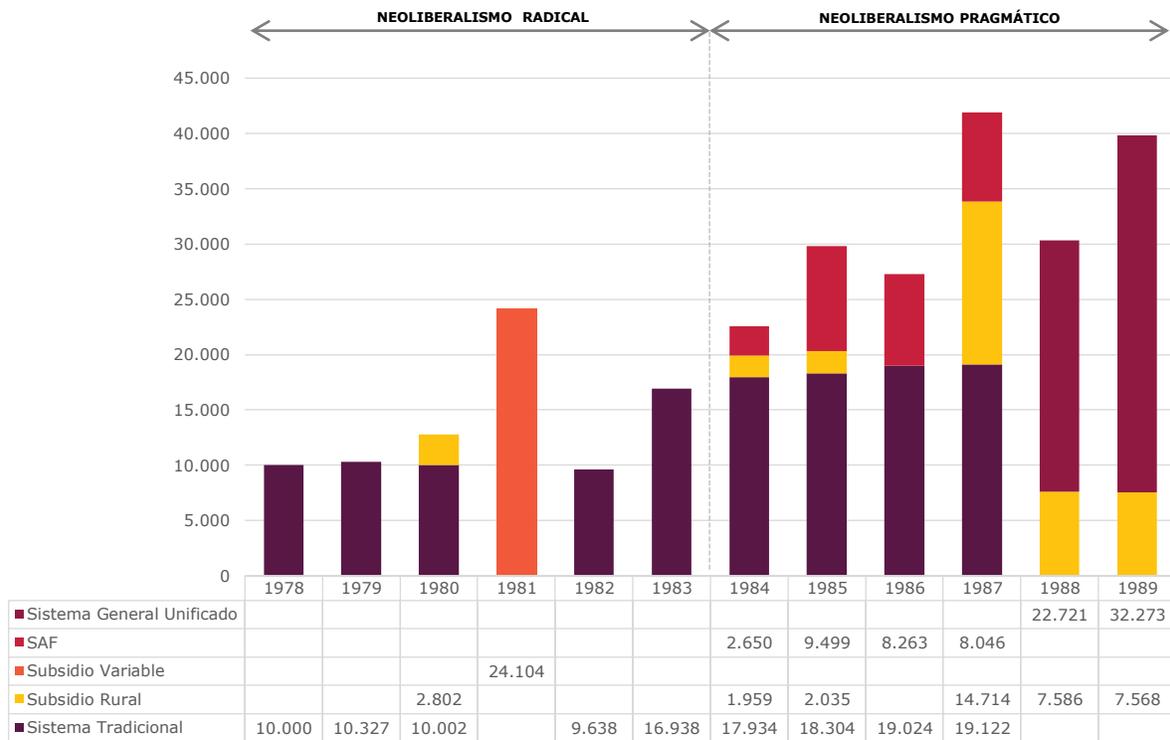


Gráfico 7: Cantidad anual de subsidios otorgados a nivel nacional según las diferentes líneas de atención. Se considera los subsidios otorgados entre el 1 de enero de 1978 y el 31 de diciembre de 1989. Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

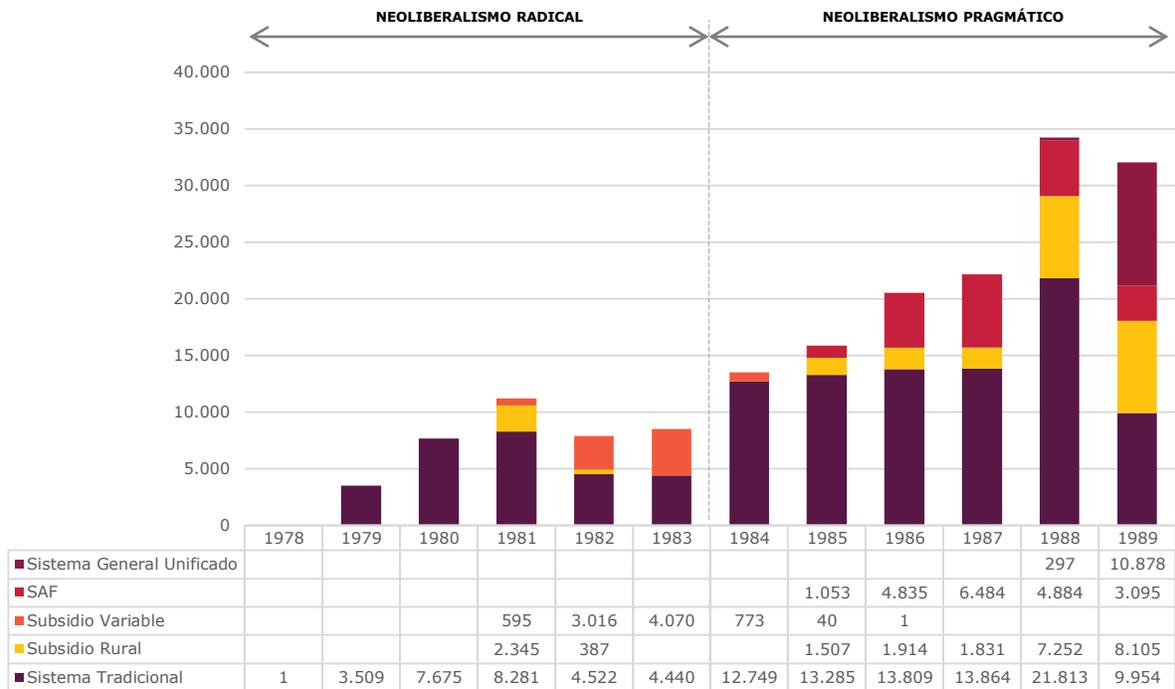


Gráfico 8: Cantidad anual de subsidios utilizados a nivel nacional según las diferentes líneas de atención. Se considera los subsidios cancelados entre el 1 de enero de 1978 y el 31 de diciembre de 1989. Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

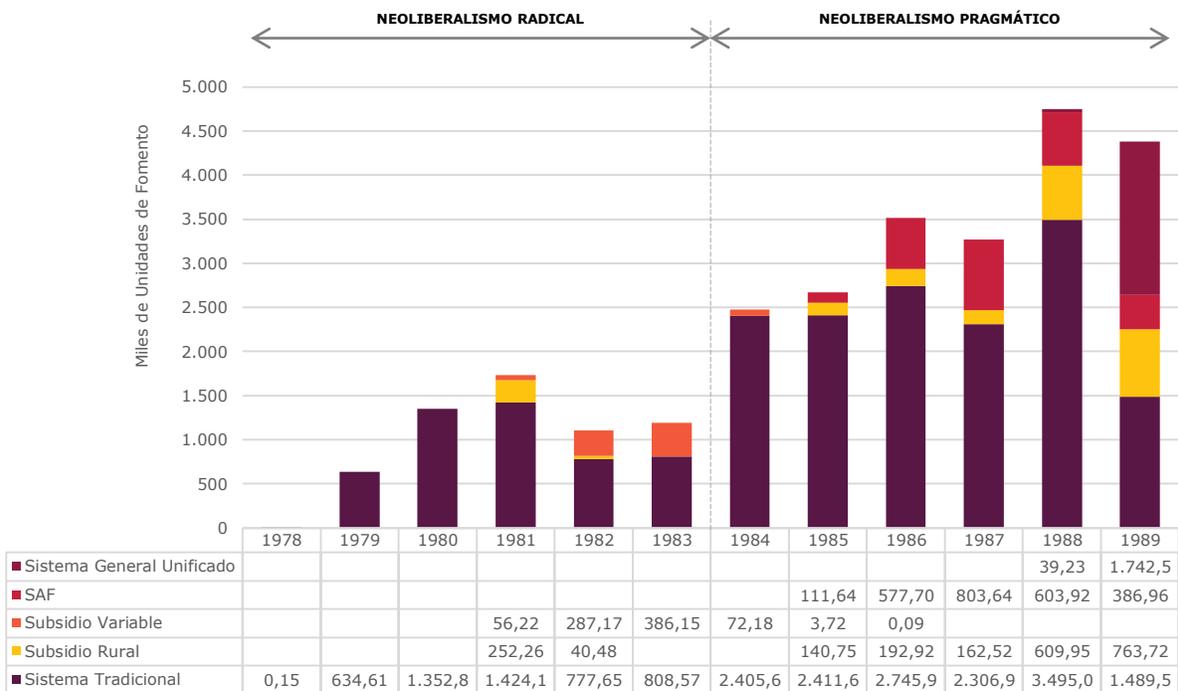


Gráfico 9: Gasto total anual en miles de Unidades de Fomento (UF) para el pago de los subsidios según las diferentes líneas a nivel nacional. Estos datos consultan los subsidios cancelados entre el 1 de enero de 1978 y el 31 de diciembre de 1989. Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Durante el segundo periodo (1984-1989), se puede observar un aumento significativo de todos los indicadores consultados (cantidad de subsidios otorgados, cantidad de subsidios pagados, y gasto fiscal). Ello se explica por la serie de reformulaciones que tuvo el sistema subsidiario a partir de 1984, y que incluyen la creación de nuevas líneas de postulación y la modificación de los reglamentos de asignación. En este periodo se otorgaron 191.698 subsidios, más del doble de lo realizado en el periodo anterior, de los cuales 74.384 correspondían al Sistema Tradicional del Subsidio Habitacional; 28.458 del Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF); 54.994 del Sistema General Unificado, que a partir de 1988 refunde en una sola línea el Sistema Tradicional y el SAF; y 33.862 del Subsidio Rural, que a partir de 1984 volvió a ser utilizado. 1987 fue el año que más subsidios se asignaron, coincidiendo con el Año Internacional de la Vivienda, y además con lo que varios autores señalan como efecto de la coyuntura política y la proximidad del plebiscito de 1988, el que definiría la permanencia del régimen por 8 años más. El Sistema Tradicional de Subsidio Habitacional, otorgaría en promedio anual 18.000 certificados, tendencia que se venía produciendo desde 1983, y que finalizó en 1988 con la creación del Sistema General Unificado. El Subsidio Rural tuvo una mayor dispersión en los certificados anuales entregados, pasando de 1.959 en 1984 a 14.714 en 1987. Una vez que el SAF entro en plena vigencia, se otorgaron anualmente entre los 8.000 y los 9.500 certificados de subsidios. Finalmente, el Sistema General Unificado fue la línea que anualmente entregó la mayor cantidad de certificados de subsidios, pasando de los 22.721 en 1988 a los 32.273 en 1989, superando incluso lo realizado por el subsidio variable en 1981.

En relación a los subsidios que efectivamente se utilizaron y por los cuales el estado tuvo que cancelar, también se pueden observar marcadas diferencias entre el periodo del *neoliberalismo radical*, y el periodo del *neoliberalismo pragmático*. Durante el primer periodo la tendencia describe una curva en forma de U invertida, cuyo *peak* más alto se encuentra en 1981 cuando se pagaron 11.221 subsidios, representando un gasto total para el Estado de 1.732.675 UF. Durante 1982 y 1983 la cantidad de subsidios utilizados volvió a niveles similares a los vistos en 1980, vale decir, entorno a los 8.000. La explosiva asignación de Subsidios Variables en 1981 demostraría que el mercado privado aún no estaba listo para poder hacerse cargo de esa demanda, razón por la cual quedaron del orden de 15.600 subsidios que nunca fueron utilizados. En total, durante el primer periodo se pagaron 38.840 subsidios por un valor total de 6.020.324 UF.

Durante el segundo periodo se pagaron un total de 138.423 subsidios, 3,5 veces más de lo realizado en el periodo anterior, y lo cual representó un gasto total para el Estado de 21.066.147 UF. Se observa así un crecimiento exponencial en la cantidad de subsidios utilizados hasta 1988, año en que el Estado pagó 34.246 subsidios por un monto total de 4.748.107 UF, decayendo levemente hacia 1989. También se puede observar que el principal gasto para el régimen estaba dado por el pago de los beneficiarios del Sistema Tradicional de Subsidio Habitacional, el cual solo fue superado por el Sistema General Unificado en 1989, tanto en la cantidad de familias que pudieron cobrar el subsidio, como por los montos totales que se tuvieron que pagar. En los Gráficos 7, 8 y 9 se pueden observar las tendencias generales de los subsidios otorgados, pagados y los montos totales a nivel nacional cancelados. En el Gráfico 10 se observan la cantidad de subsidios pagados y los que no fueron utilizados por cada uno de los llamados efectuados.

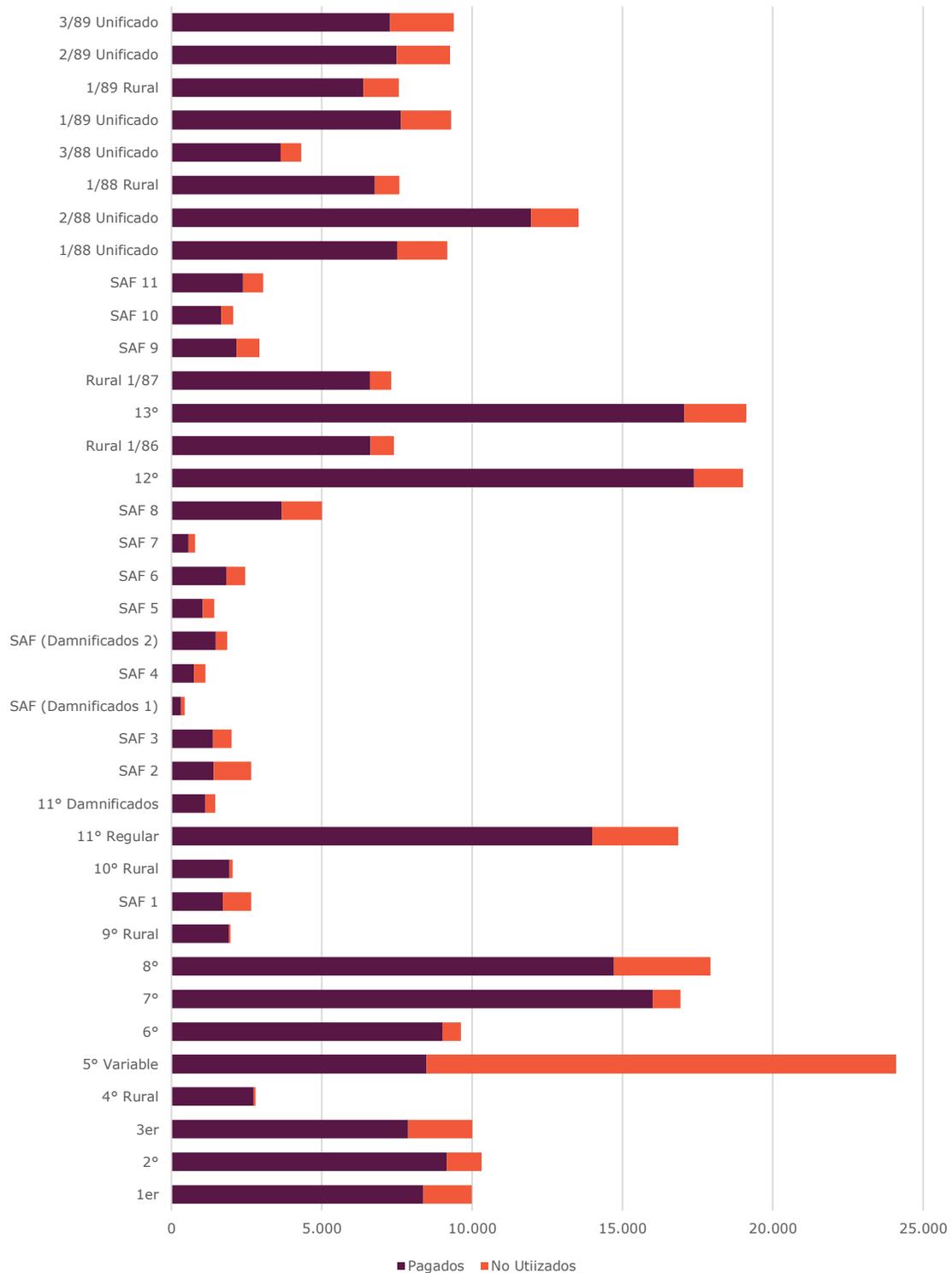


Gráfico 10: Subsidios habitacionales pagados y no utilizados según llamados de postulación a nivel nacional, la suma de ambos corresponde al total de subsidios otorgados. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales obtenidos de las Memorias Anuales del MINVU.

Finalmente, y a modo de síntesis, se puede observar una tendencia directamente proporcional entre el número de subsidios pagados y el monto total cancelado por parte del Estado. Ambas tendencias describen una curva exponencial de crecimiento, cuya principal excepción se encuentra entre 1982 y 1983, durante la recesión económica. Hacia 1987 la cantidad de subsidios pagados aumentó con una tasa mayor que el gasto fiscal, debido a que en promedio los subsidios pagados eran por montos menores. Esto se debe por la reducción de la asignación promedio del Sistema Tradicional, y la mayor cantidad de subsidios pagados de otras líneas subsidiarias, como el SAF o el Subsidio Rural. En general, y hasta 1987, el Sistema Tradicional otorgó subsidios superiores a las 175 UF, para que luego lentamente disminuyera el monto otorgado. Por su parte, durante todo el periodo el Subsidio Rural y el Subsidio Variable asignaron montos en promedio de 100 UF. Por último, el SAF otorgó subsidios en un rango entre las 105 UF y las 125 UF.

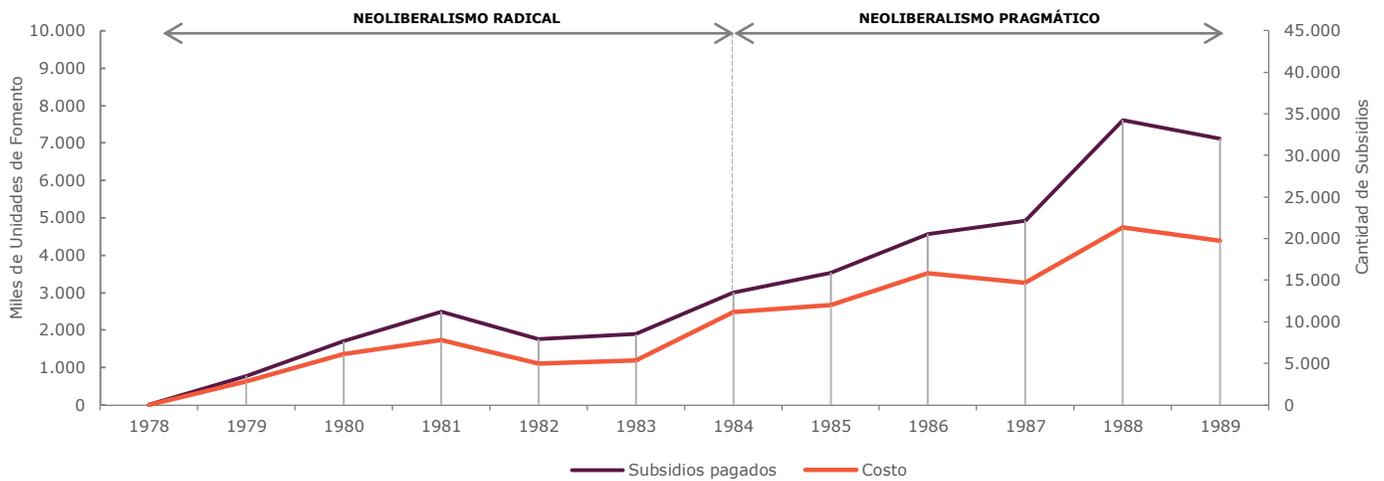


Gráfico 11: Resumen de la cantidad total de subsidios pagados (morado) y monto total cancelado a nivel nacional (rojo). Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial obtenida de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1978-1989).

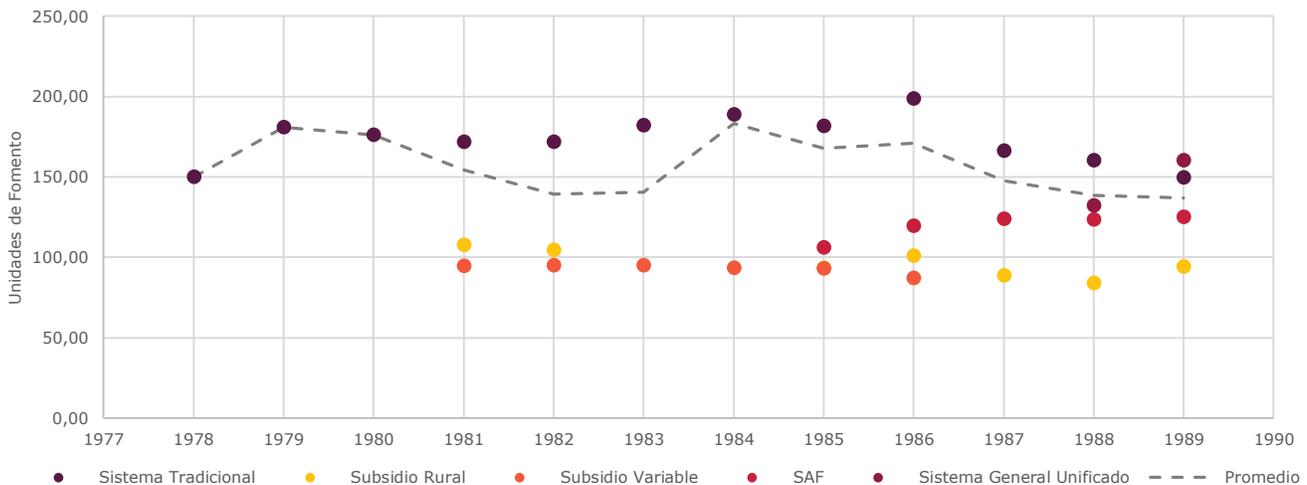


Gráfico 12: Monto promedio asignado según línea subsidiaria. Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial obtenida de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1978-1989).

PRODUCCIÓN HABITACIONAL A NIVEL NACIONAL

En términos generales, durante la dictadura pinochetista el sector vivienda construyó 373.094 unidades, correspondientes a una superficie total edificada de 15.634.004m². En el Gráfico 13 se puede observar que durante el periodo de reestructuraciones (1973-1977) se puede observar una fuerte caída en la cantidad de viviendas terminadas. Esto se debe a que, entre 1973 y 1975, el régimen no realizó de manera significativa nuevas contrataciones para la construcción de viviendas, por el contrario, solo dio cumplimiento con las obras de viviendas ya comprometidas. Si bien en 1976 no se terminó una gran cantidad de viviendas, si se comprometió la construcción de una gran número de ellas, principalmente por la implementación del Sistema Único de Postulación. Esto hizo que la cantidad de viviendas terminadas volviera a aumentar levemente entre 1977 y 1978. Con la implementación del Subsidio Habitacional, y el cierre de la línea postulantes, la producción habitacional organizada por el sector público pasó a atender exclusivamente a los beneficiarios que ya habían sido aceptados en las listas de postulantes, y a las familias erradicadas de campamentos a través del programa de viviendas básicas. La construcción de viviendas para los ya inscritos en las listas del programa de postulantes se desarrolló hasta 1982, mientras que el programa de erradicaciones se produjo con fuerza hasta 1984. Estos dos hechos, sumado a la implementación del sistema de contratación de obras con proyectos precalificados, que en un inicio no fue muy atractivo para el mercado, hicieron que la producción de viviendas terminadas siguiera una tendencia a la baja entre 1978 y 1983. Los cambios ocurridos en la normativa habitacional, en los reglamentos de viviendas y en los sistemas de contratación de obras hicieron que, a contar de 1984, la cantidad de viviendas terminadas creciera significativamente, incluso sobrepasando los niveles vistos en un inicio. También se puede observar que la tasa de crecimiento en la cantidad de viviendas terminadas era mayor que la tasa de superficie total edificada, lo cual demuestra que el aumento en la cantidad de viviendas terminadas fue posible, al menos en parte, reduciendo la superficie total edificada, en otras palabras, reduciendo la superficie promedio de las unidades.

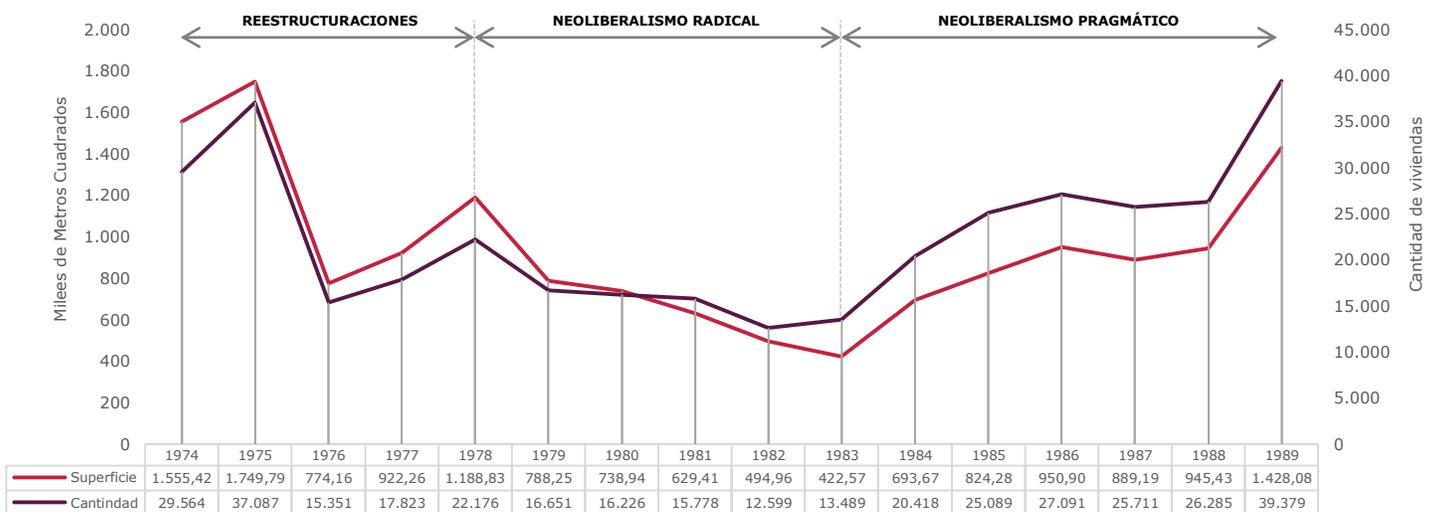


Gráfico 13: Cantidad total de viviendas (morado) y superficie total edificada (rojo) de la producción habitacional del Sector Público a nivel nacional entre 1974 y 1989. Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A contar de 1977, se desarrolló el sistema de contratación de obras a partir de proyectos precalificados, el cual traspasaba gran parte de la función productiva a las empresas contratistas. De acuerdo con Ana Sugranyes, estas empresas dejaron de ser solo constructoras que se hacían cargo solo de la ejecución de las obras, para transformarse en inmobiliarias que pasaron a gestionar tres de los aspectos más importantes del sistema de producción habitacional: el financiamiento, la construcción y el suelo. De esta manera, las empresas debían asumir la responsabilidad del financiamiento, de la compra de los terrenos, de la urbanización, además de todos los aspectos relacionados con la construcción de una vivienda terminada. La única diferencia que este sistema tenía con el Sistema Subsidiario es que estas viviendas las compraba directamente el Estado, para luego, por medio de los SERVIU, suministrarlas a los beneficiarios, actuando de esta manera como intermediario entre el mercado y las familias.

No habiendo sido posible determinar la magnitud total del gasto fiscal por la construcción de viviendas durante los 16 años de la dictadura, si ha sido posible determinar el gasto realizado a partir de 1978 bajo el sistema de proyectos precalificados. Bajo esta modalidad, el Estado construyó 240.531 viviendas, equivalentes a una superficie total edificada de 8.930.248m² y por las cuales gastó 54.361.124 UF. Esta producción consulta la totalidad de viviendas construidas a nivel nacional, e incluye los distintos programas que utilizaron esta modalidad, como el de viviendas sociales, el de postulantes, y el programa extraordinario de viviendas sociales, implementado a partir de 1987. En los gráficos inferiores se muestra esta producción habitacional según origen del financiamiento, en donde se aprecia la importancia del sector viviendas (MINVU). También se observa una participación menor de los mandantes adscritos al Decreto 235 de 1986, entidades de derecho público o privado en alianza con el Ministerio. Finalmente, se observa una menor participación del financiamiento originado del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), de los municipios, y de otros fondos, instituciones y ministerios.

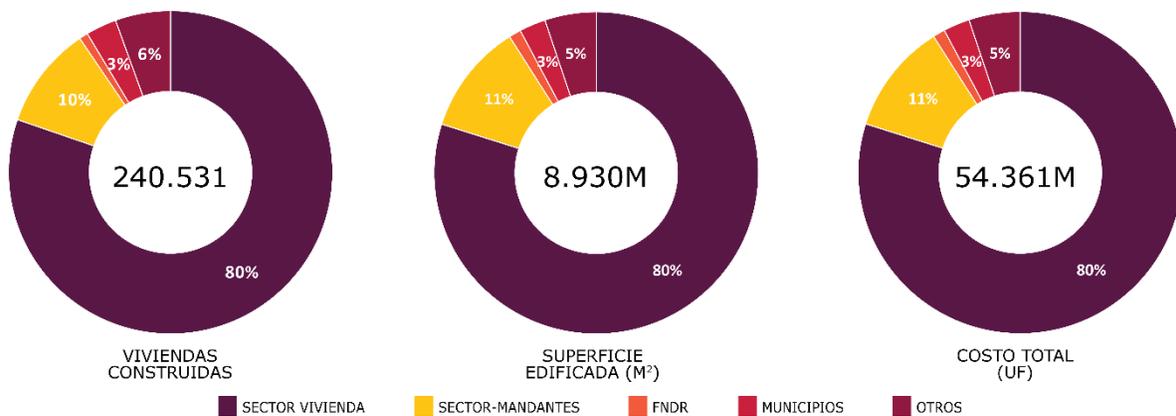


Gráfico 14: Producción habitacional del sector público a nivel nacional, desarrollada mediante proyectos precalificados entre 1978 y 1989. Los gráficos consultan el número de viviendas construidas, la superficie total edificada en miles de metros cuadrados, y el gasto fiscal en la construcción de las viviendas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En los Gráficos 15 y 16 se pueden observar las principales tendencias que experimentó la producción habitacional organizada por el sector público. El primero muestra la relación entre el costo unitario promedio y la superficie unitaria promedio de las viviendas construidas a nivel nacional. En el segundo se observa la cantidad total de viviendas construidas en relación al costo promedio por metro cuadrado construido. En ambos casos se puede observar como las tendencias cambiaron entre 1983 y 1984 con el paso del *neoliberalismo radical* al *neoliberalismo pragmático*. Se puede también inferir que existió una significativa reducción de los costos de producción habitacional, en relación tanto con los costos unitarios como con los costos por metro cuadrado construido.

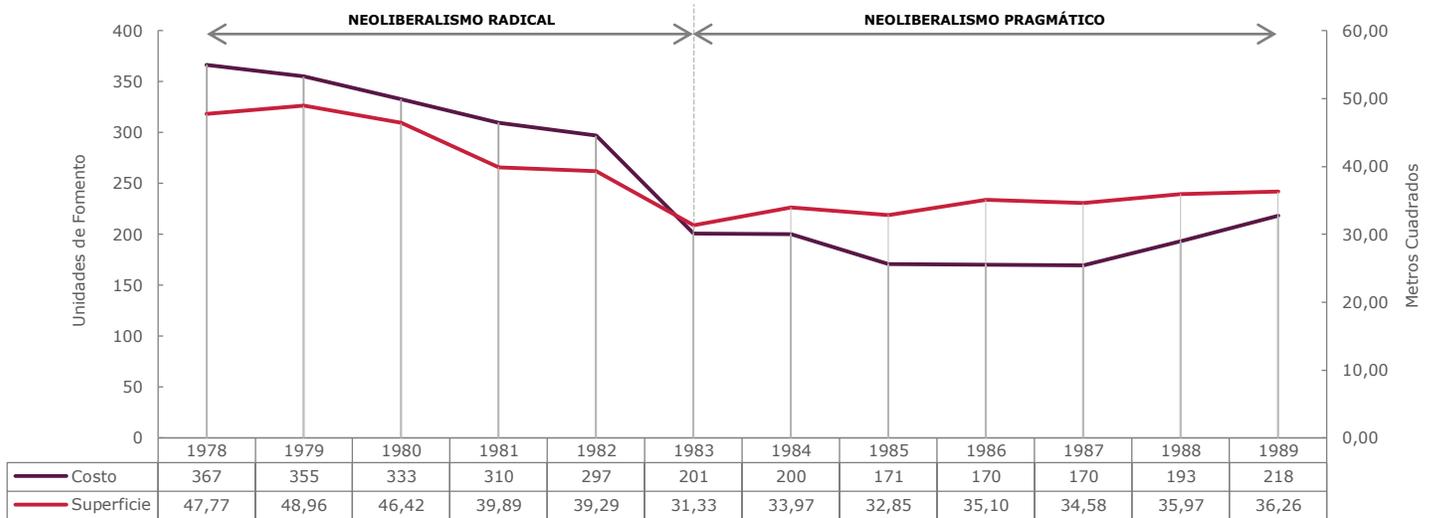


Gráfico 15: Costo unitario promedio (morado) y Superficie unitaria promedio (rojo) de la producción habitacional nacional del Sector Público entre 1978 y 1989 (proyectos precalificados). Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

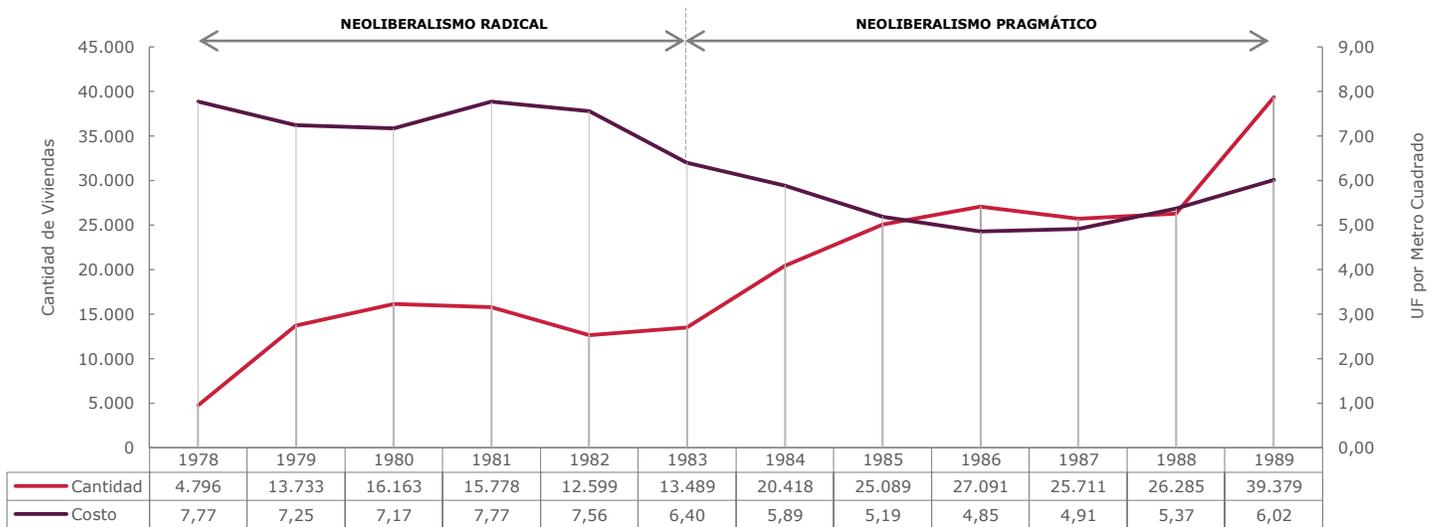


Gráfico 16: Cantidad de viviendas terminadas (rojo) y Costo promedio por metro cuadrado construido (morado) de la producción habitacional nacional del Sector Público entre 1978 y 1989 (proyectos precalificados). Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Durante la época del *neoliberalismo radical* se observa que los costos unitarios promedio de las viviendas, si bien eran altos, se redujeron paulatinamente, pasando de las 367 UF en 1978 a las 297 UF en 1982, al año siguiente esta reducción fue todavía más pronunciada, haciendo que en promedio cada unidad costara del orden de las 200 UF. Durante el periodo del *neoliberalismo pragmático*, las viviendas siguieron reduciendo su costo promedio, llegando hasta las 170 UF entre 1985 y 1987. Luego, hacia finales del régimen los costos promedio vuelven a subir por sobre las 200 UF, principalmente por la construcción de las viviendas del *Programa Extraordinario de Vivienda Social*, cuestión que veremos en más detalle en el siguiente capítulo.

En relación al tamaño promedio de las viviendas, entre 1978 y 1983 se puede observar una correlación similar al visto en el costo promedio, evidenciándose una reducción de los 47,77m² en 1978 a los 39,29m² en 1982. Al igual que el caso anterior, también se observa una fuerte caída de los metros cuadrados promedios de las viviendas entre 1982 y 1983, las que pasaron a tener en promedio 31,33m². Tanto en la superficie como en el costo promedio de las viviendas, esta abrupta caída se debe al término de la construcción de las viviendas del programa de postulantes, que en general eran de mayor superficie y por ende más caras. Esta situación será vista con mayor detalle en el siguiente capítulo. A contar de 1984 se puede observar una estabilización de la superficie promedio de las viviendas entorno a los 35m². Esto demuestra que la reducción de los costos de producción se produjo más allá de la simple reducción de la superficie promedio de las viviendas.

En términos absolutos, el costo promedio por metro cuadrado construido no tuvo fuertes variaciones entre 1978 y 1982, siendo en general superior a los 7,5UF/m². No obstante, y por las mismas razones antes mencionadas, los costos generales se redujeron significativamente entre 1982 y 1983. Pese a ello, y a diferencia de lo visto en los casos anteriores, esta reducción de los costos de producción por metro cuadrado construido siguió decreciendo después de 1984, llegando incluso a estar en los 4,85UF/m² en 1986. Las viviendas del PEVS hicieron que el costo por metro cuadrado construido aumentara hacia 1989, ubicándose por sobre las 6UF/m². Al cruzar toda esta información con la cantidad de viviendas terminadas anualmente, se puede inferir que la reducción de los costos de producción, propiciado por los cambios implementados a partir de 1984, permitieron aumentar la cantidad de viviendas construidas.

Entre 1978 y 1989, así como a lo largo de la historia de la política habitacional chilena, el volumen de la producción habitacional se concentró en la Región Metropolitana, cuestión que puede ser apreciada en los siguientes gráficos. En ellos se muestra que la proporción fue similar en términos de la cantidad de viviendas construidas, de la superficie total edificada y del costo total de construcción. Si bien en este periodo no se puede encontrar un patrón claro de distribución de los recursos, ni tampoco que estos patrones de estuvieran determinados por los cambios de la política habitacional, el rango promedio de viviendas construidas en la Región Metropolitana fluctuó entre el 40% y 50% del total nacional. Las dos principales excepciones son 1978 cuando el porcentaje construido en la Región Metropolitana solo alcanzó el 32%, y 1982 cuando éste alcanzó el 63%.



Gráfico 17: Proporción de la cantidad total de Viviendas construidas, de la superficie total edificada, y del gasto fiscal total para la construcción de viviendas tanto en la Región Metropolitana, como en el resto del país. Los datos consultan la totalidad de las viviendas construidas entre 1978 y 1989 mediante proyectos precalificados. Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A modo de síntesis, en este capítulo se pudo apreciar el interés del régimen de otorgar cada vez más subsidios habitacionales que de encargarse la construcción de viviendas. Prueba de ello es que entre 1978 y 1989 se otorgó un total de 275.509 subsidios, mientras que, en igual periodo, y a partir del sistema de proyectos precalificados, se construyó un total de 240.531 viviendas. Estas últimas fueron asignadas en su totalidad a las familias beneficiarias, principalmente del programa de vivienda social. Por el contrario, de los subsidios otorgados sólo 177.264 pudieron ser utilizados a diciembre de 1989. Ello puesto que, a diferencia de los programas de construcción de viviendas, la utilización del subsidio dependía de que las familias lograsen encontrar una vivienda en el mercado, y a la vez, conseguir el financiamiento restante para su adquisición. Así, por ejemplo, el Subsidio variable que asignó 24.104 certificados, solo pudieron ser utilizados 8.495, menos de la mitad, evidenciando que el mercado financiero e inmobiliario aun no generaba las condiciones para su pleno uso. Se puede observar así la acción concreta del régimen a traspasar al mercado la total organización de la demanda habitacional de los sectores más pobres, e incluso de los que no lo son tanto, incorporándolos en los programas de subsidios.

Si bien es cierto que el régimen pinochetista quiso darle mayor importancia a la entrega de subsidios que a construir viviendas, este traspaso efectivo se realizó posterior a 1990, cuando la cantidad de subsidios pagados superó con creces la cantidad de viviendas construidas. No obstante, esta tendencia tenía su origen en el decidido interés de la dictadura de incentivar la creación de un mercado de la vivienda para los más pobres, ya que ello a su juicio representaría un menor gasto para el Estado.

CAPÍTULO 8: PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO (1979-1989)

En el presente capítulo, estudiaremos la forma en que las transformaciones de la política habitacional afectaron la producción de viviendas sociales en el Área Metropolitana de Santiago (AMS). Se dejó fuera de este análisis la producción a través del sistema de subsidio habitacional, en donde el Sector Privado se encargaba de organizar todos los aspectos de la demanda y del sistema de producción habitacional, relegando al Estado a un rol subsidiario para apoyar a las familias con un monto fijo para la compra de una vivienda en el mercado. Las razones por las que ha quedado fuera este sistema de producción del presente análisis responde a que ha sido imposible determinar todos los proyectos que se construyeron con esta modalidad, así como tampoco se lograron encontrar los costos de producción, las superficies, las empresas responsables de la construcción y los sistemas de agrupamiento, como si fue posible hacerlo con el sistema de postulación habitacional a la vivienda organizado por el Sector Público. Bajo esta modalidad, es el Estado, a través de los distintos SERVIU, quien mandata la construcción de las viviendas a empresas contratistas, para posteriormente suministrarla a las familias beneficiarias. Este sistema, tendiente a otorgar soluciones de vivienda a las familias de más bajos recursos, se establece una relación directa en la venta de las viviendas entre las familias asignatarias y el Estado, el cual establece un contrato de compraventa, aplica el subsidio habitacional correspondiente, y otorga, en caso de ser necesario, un crédito complementario para la compra de las viviendas por parte de las familias.

En primer lugar, revisaremos las características de la producción habitacional en el AMS, tanto en término de la cantidad de viviendas producidas, así como las áreas y las comunas en donde se concentró esa producción. Veremos de qué manera la reconfiguración de los límites comunales en el AMS fomentaron el desarrollo de áreas homogéneas a partir de la construcción de viviendas sociales. Estudiaremos las características particulares de las viviendas, tales como su superficie y costos unitarios, o las tipologías de agrupamiento utilizadas, y la forma en que éstas guardan relación con su distribución espacial en el AMS. Finalmente, se revisarán las características de la producción, asociadas tanto a las líneas de acción implementadas por el MINVU, como a los sistemas de contratación de obras utilizados durante el periodo de estudio.

Para llevar a cabo esta investigación, se han recopilado los datos oficiales de la producción habitacional en la Región Metropolitana, contenidos en las Memorias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre los años 1979 y 1989. Esta información, individualizada a nivel de proyecto, permitió elaborar una matriz de datos con diferentes variables de análisis, tales como el año de construcción de los proyectos habitacionales, la comuna en la cual se localizan, la cantidad de viviendas, los metros cuadrados construidos, la inversión total realizada, los costos y las superficies unitarias de las viviendas, las tipologías de agrupamiento, las empresas contratistas que ejecutaron las obras, las líneas de acción a la cual pertenecen las viviendas, y los sistemas de contratación de obras utilizados para su construcción. El estudio de estas variables en el tiempo y su interrelación permitieron estudiar el impacto de las transformaciones en la producción.

Por último, esta información fue georreferenciada utilizando herramientas SIG (*Sistema de Información geográfica*), a partir de la cual se lograron determinar patrones de distribución espacial en el AMS. Cabe destacar que la información original ha sido corregida en función de los límites comunales actuales donde se localizan estos proyectos habitacionales. Sin embargo, y como se mostrará más adelante, la relación entre las comunas originales en donde se localizaron estos proyectos, y los actuales límites comunales, nos permitirán establecer la manera en que se dio forma, en parte, a la segregación residencial en el AMS.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PRODUCCIÓN EN EL AMS

El desarrollo urbano y la producción habitacional en la Región Metropolitana se han concentrado históricamente en el Área Metropolitana de Santiago (AMS). A grandes rasgos, las áreas metropolitanas son enclaves urbanos que agrupan a una serie de unidades territoriales, en este caso comunas, las cuales se han ido uniendo en el tiempo producto de la expansión urbana y de los procesos de conurbación. En el caso del AMS, ésta fue definida inicialmente en el año 1974 por el Decreto Ley 573, el cual establecía que sus límites eran la entonces Provincia de Santiago, excluyendo el Departamento de San Antonio que hasta esa fecha era parte de dicha provincia. Sin embargo, en 1980 y tras la creación de la Región Metropolitana con el Decreto Ley 3260, se realizó una reconfiguración espacial que traspasó la ahora Provincia de San Antonio a la Región de Valparaíso, y transformó en región el AMS definida el año 74. Posteriormente para el Censo de 1982, el AMS se redefinió como el conjunto de comunas que integran el Gran Santiago, más aquellas comunas periféricas con más del 50% de la población urbana que tuviesen vínculos laborales, culturales, comerciales y recreativos con la ciudad, estableciendo además que el municipio no se encontrase a más de una hora en locomoción colectiva desde el centro de la ciudad (INE, 1982). A su vez, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional definió las áreas metropolitanas como *“la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos”* (Ley 19.175, 1992). Para el presente análisis se ha delimitado el AMS al área que comprende la conurbación existente hacia 1990 entre las comunas de Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Providencia, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Bernardo, San Joaquín, San Miguel, San Ramón, Santiago y Vitacura, de las cuales 32 pertenecen a la provincia de Santiago, una a la provincia de Cordillera y una a la provincia del Maipo.

De las 106.743 viviendas construidas por el Sector Público en la Región Metropolitana entre los años 1979 y 1989, 99.451 fueron construidas en el AMS, lo que representa un 93,26% de la producción regional. Estas viviendas, mandatadas por el SERVIU Metropolitano por medio de los Sistemas de Contratación de Obras para su construcción por parte empresas constructoras, contemplaron la construcción de 3.906.660 de m² y representaron una inversión total de 22.370.196 UF, que equivales al 93,98% y 93,94% del total regional respectivamente. En la Ilustración 1 se puede observar la distribución espacial de los proyectos habitacionales construidos en el AMS, donde el tamaño de los

puntos ésta en función de la cantidad de viviendas construidas por conjunto. El color a su vez representa el periodo en que se terminaron las viviendas, de acuerdo a las clasificaciones antes realizadas: *neoliberalismo radical* y *neoliberalismo pragmático*. Se observa que la producción habitacional tendió a localizarse preferentemente en la periferia del AMS, principalmente en el sector sur. Por el contrario, podemos ver una concentración de la producción habitacional en las zonas centrales y pericentrales de la ciudad bastante marginal, con escasos número de viviendas y proyectos habitacionales construidos. También se puede observar que a partir de 1984 aumentó la cantidad y el tamaño de los conjuntos habitacionales, lo cual responde al ímpetu de la dictadura por producir el mayor número de viviendas sociales al menor costo de producción posible, haciendo que esta producción se localice casi exclusivamente en la periferia del AMS.

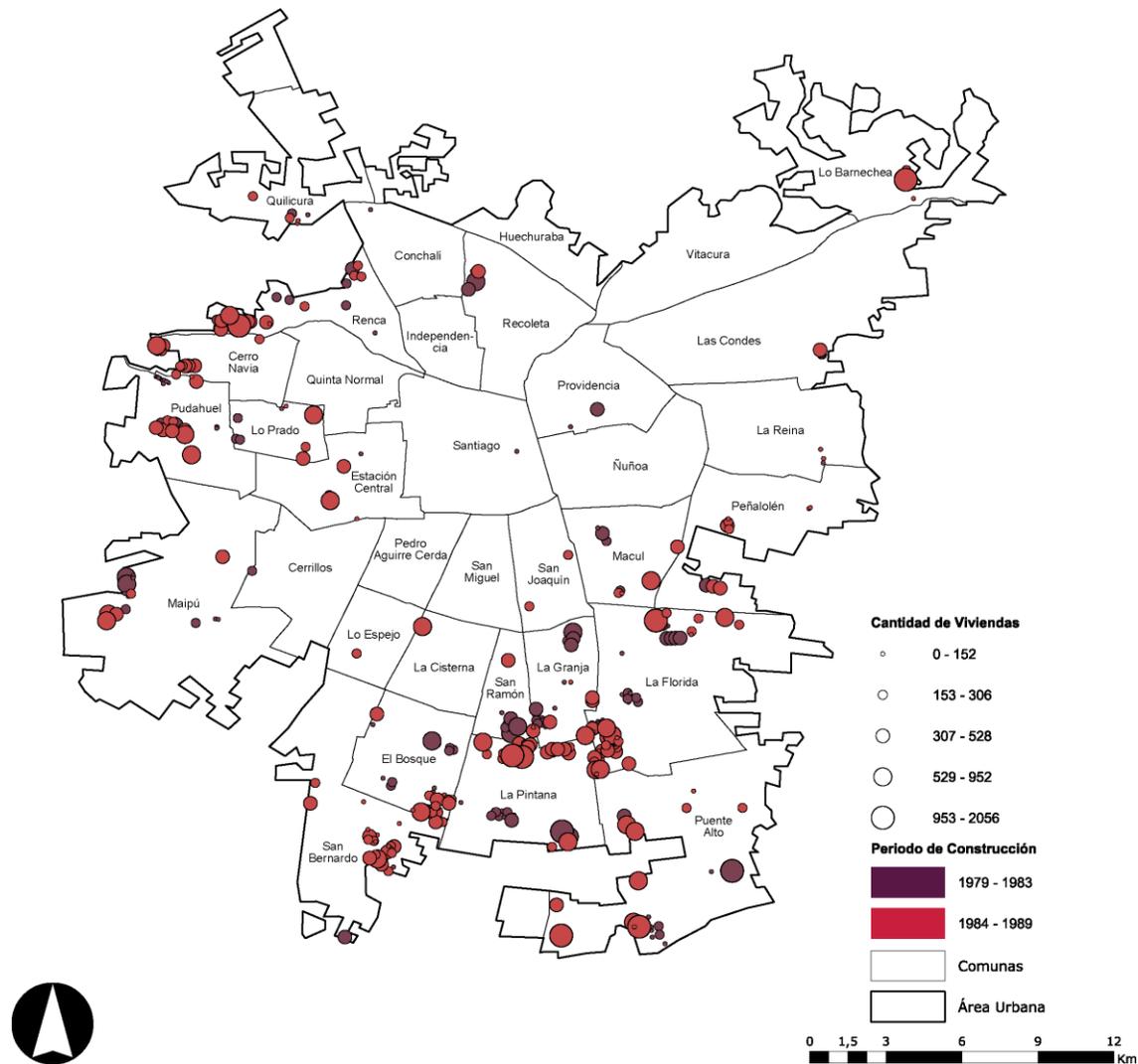


Ilustración 22: Ubicación de los proyectos habitacionales construidos por mandato del sector público a través del sistema de contrataciones entre los años 1979 y 1989. Los proyectos han sido clasificados según su tamaño en intervalos de equivalentes en función de la cantidad de viviendas terminadas. El color representa el periodo de término de las obras. Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales.

Como se ha dicho, la distribución espacial de la producción habitacional organizada por el Sector Público se concentró en comunas del área sur del AMS. La magnitud de esta producción se puede apreciar en los siguientes gráficos, donde se presentan a nivel comunal la cantidad de viviendas construidas, la superficie total edificada, y el costo de producción total para las viviendas construidas en el AMS por mandato del Sector Público. Destacan así comunas como La Florida, donde se construyeron 15.228 viviendas, La Pintana (13.386 viviendas), Puente Alto (8.414 viviendas), San Bernardo (7.410 viviendas), el Bosque (6.386 viviendas) y La Granja con 5.883 viviendas. Una segunda área de concentración para este tipo de producción se localiza en la zona norponiente de la capital, donde en comunas como Renca se construyeron 8.426 viviendas, Pudahuel (6.160 viviendas) y Cerro Navia con 3.710 viviendas. Los niveles de producción habitacional fueron considerablemente menores en las áreas centrales y pericentrales, así como el cono de alta renta que agrupa las comunas del sector nororiente del AMS. También podemos observar la ausencia de producción habitacional para este tipo de viviendas durante el periodo de estudio en las comunas de Vitacura, Huechuraba, San Miguel, Ñuñoa, Independencia, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos y Quinta Normal, comunas que se ubican preferentemente en el pericentro del AMS. Esto se debe, según describen Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, a que a principios de los años 80 los privados compraron grandes reservas de terreno, principalmente en la periferia del AMS, donde se ejecutó posteriormente la política habitacional, creando grandes manchones aislados de viviendas sociales (Rodríguez & Sugranyes, 2005, pág. 65).

Con esta información, se han clasificados los datos en cuatro intervalos específicos (alto, medio alto, medio bajo y bajo), los cuales cuantifican la magnitud de la producción habitacional a nivel de comuna, tomando en consideración cuatro variables de análisis a nivel comunal: cantidad de proyectos ejecutados, cantidad de viviendas terminadas, metros cuadrados totales edificadas, y costo total de producción. Los intervalos de estas cuatro variables han sido definidos utilizando los cortes naturales de las distintas muestras, a través del uso de algoritmos de Jenks, los cuales permiten agrupar de mejor manera los datos similares dentro de un mismo intervalo, aumentando las diferencias entre intervalos distintos. Los cortes, a partir de la utilización de este sistema, se producen donde existen diferencias considerables en la magnitud de los datos. En la Tabla 1, se muestran los distintos intervalos utilizados para clasificar la producción habitacional por comuna, de acuerdo con las cuatro variables de análisis utilizadas. En la Tabla 2, se muestran las comunas de acuerdo con la magnitud de su producción en cada uno de los cuatro intervalos previamente definidos. En negrita se muestran las comunas que preferentemente integran un determinado intervalo, pero que también integran uno distinto en alguna variable específica.

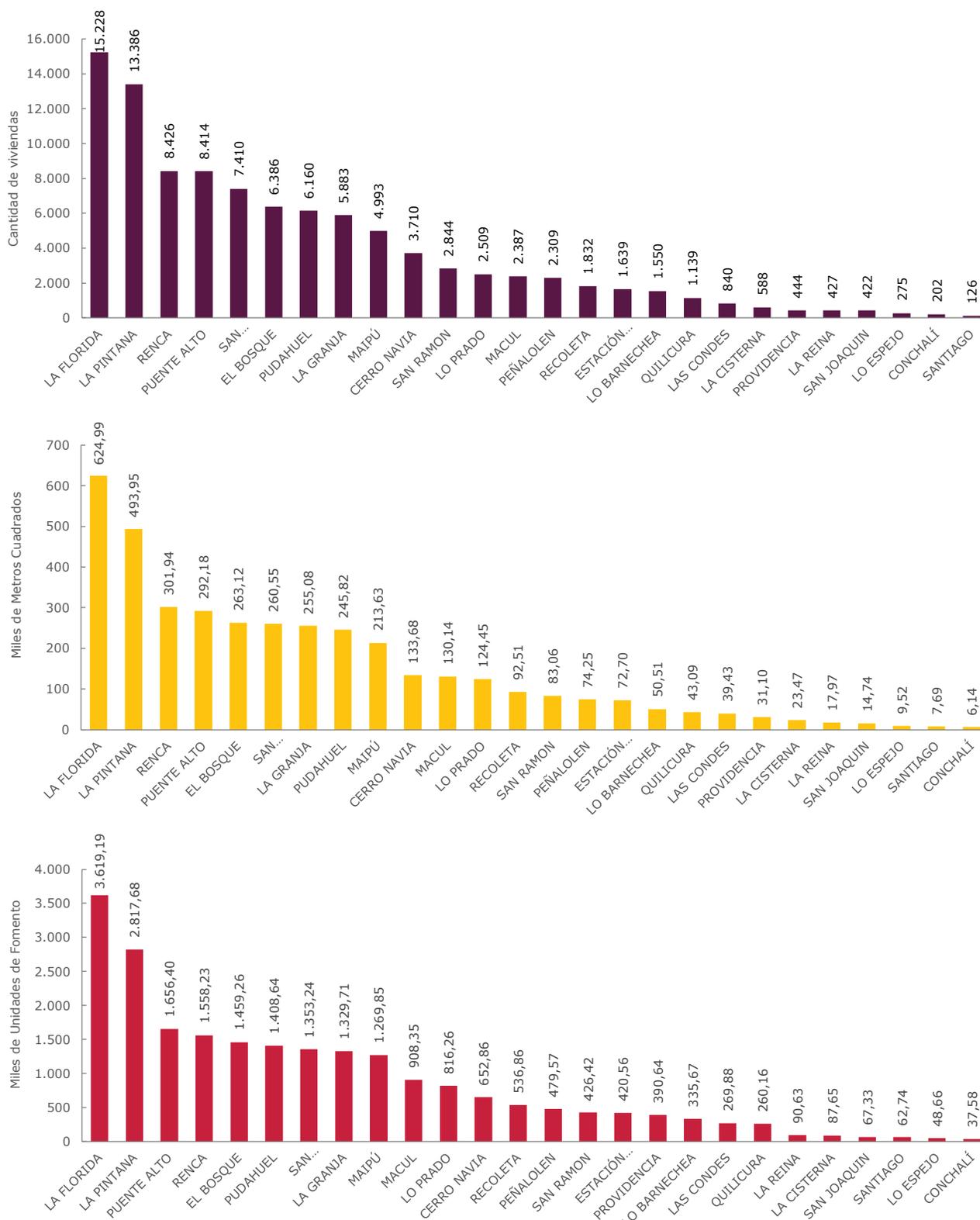


Gráfico 18: Viviendas terminadas (morado), Superficie total edificada (rojo) e Inversión total (amarillo) realizada por el Sector Público a través del sistema de contratación de obras, en comunas del Área Metropolitana de Santiago entre los años 1979 y 1989. La información consulta los límites comunales actuales donde se edificaron esos conjuntos habitacionales. Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales contenidos en Memorias Anuales de Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

		CATEGORÍAS			
		Proyectos	Viviendas	Superficie (miles m ²)	Inversión (miles UF)
INTERVALOS	Alto	35 - 53	8427 - 15228	303 - 625	1.657 - 3.620
	Medio alto	13 - 34	3711 - 8426	135 - 302	909 - 1.656
	Medio bajo	5 - 12	1022 - 3710	51 - 134	243 - 908
	Bajo	0 - 4	0 - 1021	0 - 50	0 - 242

Tabla 2: intervalos utilizados para determinar la magnitud del tamaño de la producción habitacional en comunas del Área Metropolitana de Santiago, tomando en consideración el número total de proyectos ejecutados, la cantidad de viviendas construidas, la superficie total edificada y la inversión total en construcción de viviendas entre los años 1979 - 1989. Elaboración propia

		COMUNAS
		INTERVALOS
Alto	La Florida - La Pintana	
Medio alto	La Granja - Puente Alto - El Bosque - San Bernardo - Maipú - Pudahuel - Renca	
Medio bajo	Cerro Navia - Lo Prado - Estación Central - Recoleta - Macul - Peñalolén - Quilicura - San Ramón - Lo Barnechea	
Bajo	La Cisterna - Lo Espejo - San Joaquín - La Reina - Las Condes - Conchalí - Santiago - Providencia	

Tabla 3: Comunas del Área Metropolitana de Santiago según intervalos de magnitud del tamaño de la producción habitacional, tomando en consideración el número total de proyectos ejecutados, la cantidad de viviendas construidas, la superficie total edificada y la inversión total en construcción de viviendas entre los años 1979 - 1989. En negrita aparecen las comunas que se ubican preferentemente en estos intervalos, pero que en algunas categorías específicas pueden ubicarse en uno distinto. Elaboración propia

El primer intervalo, corresponde a las comunas que en términos de magnitud fueron donde la producción habitacional fue más alta. Estas corresponden a las comunas de La Florida y La Pintana, donde en cada una se construyó más de 10.000 viviendas, en más de 450.000m² edificados, y con una inversión mayor a los 2.000.000 UF. En el segundo intervalo, se ubican preferentemente comunas del sector sur del AMS, como La Granja, El Bosque, San Bernardo y Puente Alto, en donde en cada una se construyó más de 5.000 viviendas, en más de 200.000m² edificados, y en donde en cada una se invirtió más de 1.000.000 UF. También este intervalo lo integran comunas como Maipú, Pudahuel y Renca, que forman parte del segundo enclave del AMS con mayor producción habitacional, la zona norponiente. El tercer intervalo lo integran las comunas de Cerro Navia, Lo Prado, Estación Central, Macul, Recoleta, Lo Barnechea, Peñalolén, Quilicura y San Ramón, agrupadas en sectores del pericentro como de la periferia del AMS. En cada una se construyó más de 1.000 viviendas en más de 60.000m², con una inversión mayor de las 250.000UF. En los casos de las comunas de Recoleta y Lo Barnechea, se construyó

menos proyectos habitacionales de los que considera el intervalo medio-bajo, lo cual pone de manifiesto que los proyectos realizados en estas comunas contienen en promedio un mayor número de viviendas. En el caso de la comuna de Lo Barnechea, cuyos escasos proyectos se ubicaron principalmente en el sector de Cerro 18, se suma a que posee una superficie total edificada menor a las comunas del intervalo medio-bajo, con solo 50.505m² edificados. El cuarto intervalo agrupa a las comunas con más bajo volumen de producción habitacional. En él se pueden observar comunas del centro y pericentro del AMS, tales como Santiago, San Joaquín y Conchalí, así como del cono de alta renta, conformado por las comunas de Las Condes, Providencia y La Reina. En menor medida también se puede observar producción en las comunas de Lo Espejo y La Cisterna, que sin embargo pasan a ser parte del volumen total producido en el sector sur del AMS. En este intervalo, se pueden observar situaciones especiales en las comunas de Las Condes y Providencia, las cuales tienen una inversión de 269.875UF y 390.644UF respectivamente, que superan de manera considerable los límites del intervalo bajo. Sin embargo, los volúmenes de producción en términos de la cantidad de viviendas y la superficie edificada se encuentran dentro de los límites de este intervalo. A partir de estos datos podemos observar que existen comunas donde, construyendo menos unidades y superficie respecto de otras en un mismo intervalo, se realiza una inversión mayor. Esto se debe en gran parte al precio del suelo, el que se encuentra incorporado en los costos de producción, y a las tipologías y tamaños de las viviendas ofertadas en cada comuna, cuestión que analizaremos más adelante. Tal es el caso de la comuna de Macul, donde se construyó un total de 2.387 viviendas en 130.140m² edificados, a un costo de 908.348 UF, bastante mayor para las 3.710 viviendas edificadas en 133.679m² de la comuna de Cerro Navia, a un costo de 652.860UF.

De esta manera, podemos inferir que la distribución espacial de la producción habitacional está condicionada, a nuestro juicio, a tres causas principales. La primera corresponde a la disponibilidad de suelo urbano para la construcción de este tipo de viviendas. La segunda, al precio del suelo, el cual determinaba en que comunas era susceptible de construir viviendas de interés social que permitiese asegurar una rentabilidad económica (disminuyendo los costos de producción), y una rentabilidad social (aumentando la cantidad de viviendas producidas). La tercera, y de acuerdo como se estudió en la primera parte, el modelo "Llave en mano", sistema preferentemente utilizado para la contratación de obras a partir de 1978, determinaba que eran las empresas privadas las encargadas de adquirir los suelos urbanos para la ejecución de los proyectos habitacionales de interés social, con lo cual dependía del banco de suelo de cada empresa, y de acuerdo con sus criterios de rentabilidad, el que determinó en gran parte donde finalmente se localizaron estas viviendas. En estricto rigor, no es solamente que no existiese suelo disponible para la construcción de viviendas sociales en comunas centrales y pericentrales, sino que se adquirieron importantes paños urbanos que se reservaron hasta mejorar la rentabilidad económica de su uso, a lo cual se suma el escaso interés político de la dictadura por mejorar las condiciones de integración social, cuestión que se vería profundizada con la reconfiguración de los límites comunales en 1981.

LA HOMOGENIZACIÓN COMUNAL EN EL AMS

Un tema importante que puede ser evidenciado a partir del estudio de la producción habitacional, ha sido la relocalización de las familias más pobres dentro del AMS. A grandes rasgos podemos distinguir dos fenómenos. El primero da cuenta de una relocalización formal, la cual contempló la erradicación de familias residentes en campamentos, principalmente de las comunas de mayores recursos, en comunas como La Pintana (Morales & Rojas, 1986). De acuerdo con la investigación de Irene Molina, en la Región Metropolitana se erradicaron un total de 26.291 familias entre los años 1979 y 1984 (Molina, 1985). Tanto el estudio de Irene Molina como el de Morales y Rojas dan cuenta de una segregación socioespacial a partir de la concentración de la pobreza urbana en áreas homogéneas hiperdegradadas de la periferia de la capital. En el gráfico que se presenta a continuación se muestra la producción habitacional destinada a la erradicación de campamentos, en relación al total anual de viviendas construidas en la Región Metropolitana. En él se puede observar que entre 1979 y 1982 la magnitud de la producción destinada al programa de erradicaciones menor, principalmente porque el grueso de la producción habitacional de sector estaba desinada a atender la demanda remanente del Sistema Único de Postulación. No obstante, en los años 1983 y 1984 la producción de viviendas destinadas a la erradicación de campamentos pasó a ocupar casi la totalidad de la producción del sector en la región. El año 1984, con la creación del nuevo Sistema de Postulación Habitacional, la línea social, que atendía preferentemente la erradicación de campamentos, pasó a atender también a otras familias en condiciones de vulnerabilidad, lo que, sumado al término de la erradicación masiva de campamentos, hizo que a partir de 1985 la atención preferencial estuviera focalizada en la demanda de familias inscritas en los registros de postulantes de los SERVIU.

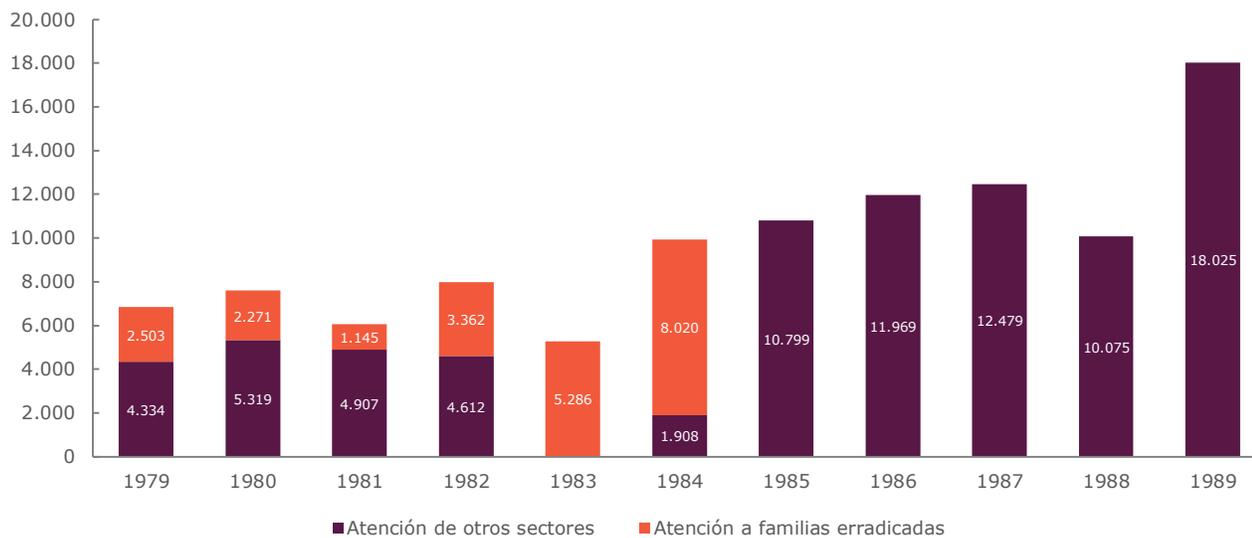


Gráfico 19: Cantidad de viviendas construidas para familias erradicadas como parte de la producción total de viviendas del Sector Público en la Región Metropolitana, entre los años 1979 y 1989. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la producción habitacional, contenidos en memorias del MINVU, y datos de erradicaciones contenidos en el trabajo de Irene Molina (1985) obtenidos a partir del SECPLA metropolitano.

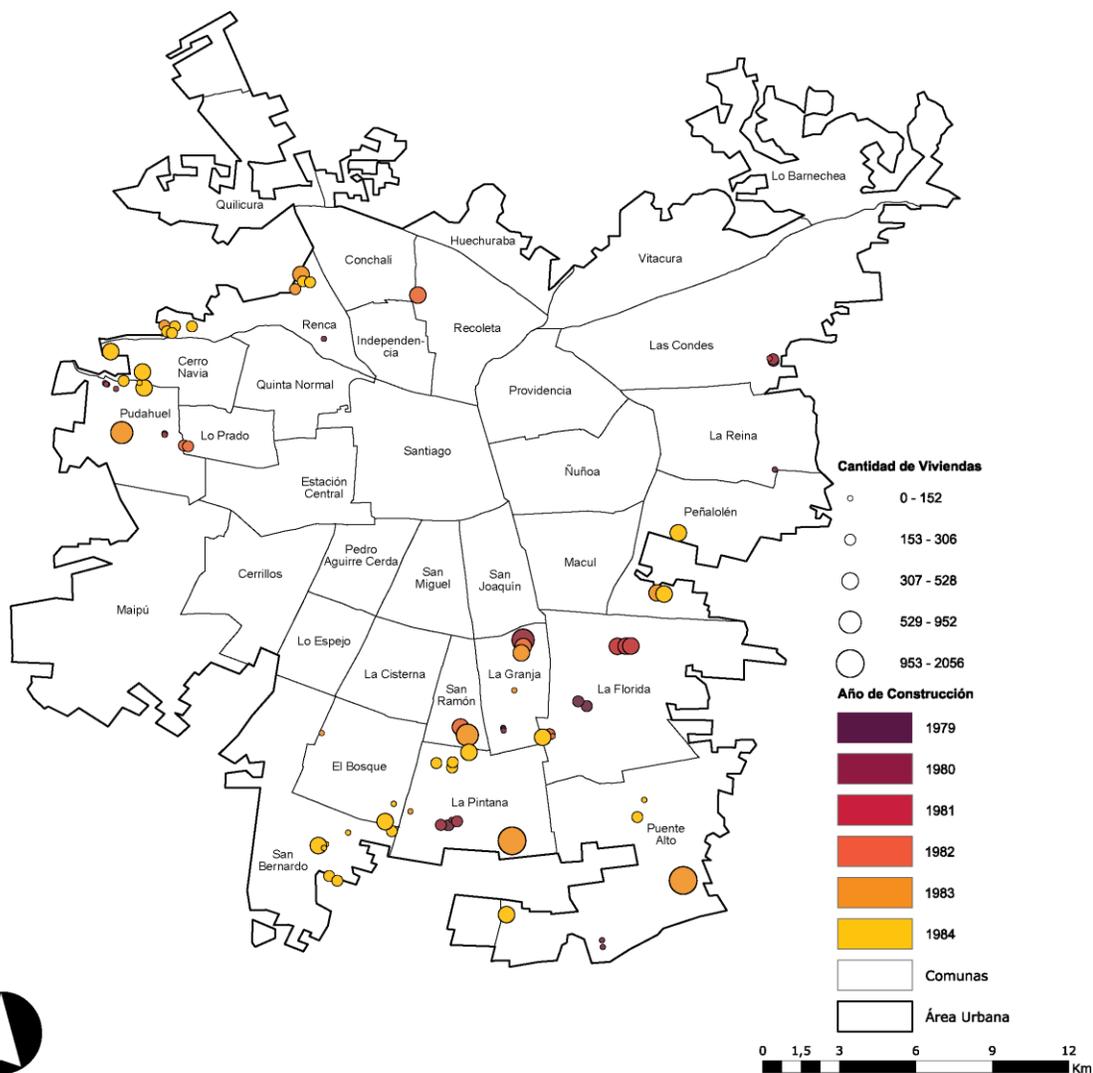


Ilustración 23: Poblaciones de erradicación. Proyectos habitacionales destinados a familias erradicadas de campamentos entre 1979 y 1984. Fuente: Elaboración propia a partir de cruce de información proveniente del estudio de Irene Molina, y datos de la producción habitacional consignados en las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El segundo fenómeno da cuenta de una relocalización simbólica producida por la reconfiguración de los límites comunales. Con la promulgación del DFL N°1-3.260 de 1981 se redefinieron los límites comunales en el AMS, creando los municipios de Independencia, Lo Espejo, La Pintana, Cerrillos, Vitacura, San Ramón, Lo Prado, El Bosque, Cerro Navia, Macul y Pedro Aguirre Cerda. Ello hizo que varias de las viviendas inscritas inicialmente en grandes comunas como Ñuñoa o San Miguel, pasaran posteriormente a formar parte de las nuevas. Así, por ejemplo, la comuna de La Granja traspasó 5.594 viviendas, que antes estaban inscritas dentro de sus límites, a la comuna de La Pintana, y 2.038 a San Ramón. Una situación similar se puede observar en el caso de la comuna de La Cisterna, donde 3.462 viviendas pasaron a estar dentro de la comuna de El Bosque, y 275 en Lo Espejo. En el caso de la comuna de Ñuñoa que, a diferencia de La Cisterna y La Granja, no conservó producción habitacional del sector público de este periodo dentro de sus

actuales límites, se traspasó la totalidad de las viviendas a otras comunas, de las cuales 1.020 pasaron a estar dentro de la comuna de Macul, y 1.734 en Peñalolén, condición que ya había sido descrita antes por Morales y Rojas en su estudio de 1986. Esta situación se repite en el caso de la comuna de San Miguel, donde 1.364 pasaron a estar en la comuna de La Granja y 230 en San Joaquín. Así, de total de viviendas producidas por el Sector Público en el periodo de estudio, 21.779 fueron traspasadas a otros municipios producto de la reconfiguración de los límites comunales del AMS. Cabe hacer mención que para este análisis solo se han considerado las viviendas construidas antes de los cambios en los límites comunales.

	COMUNA ORIGINAL										TOTAL	
	La Granja	La Cisterna	Ñuñoa	Pudahuel	Conchalí	San Miguel	Las Condes	San Bernardo	Quilicura	Santiago		Quinta Normal
La Pintana	5.494											5.494
El Bosque		3.462						656				4.118
San Ramón	2.038											2.038
Recoleta					1.832							1.832
Peñalolén			1.734									1.734
Lo Barnechea							1.550					1.550
La Granja						1.364						1.364
Cerro Navia				1.110								1.110
Macul			1.020									1.020
Lo Prado				792							80	872
Lo Espejo		275										275
San Joaquín						230						230
Estación Central									119			119
Conchalí										142		142
TOTAL	7.532	3.737	2.754	1.902	1.832	1.594	1.550	656	142	119	80	

Tabla 4: Traspaso de viviendas sociales mediante la reconfiguración de los límites comunales. En las columnas aparecen las comunas originales, mientras que en las filas aparecen los nuevos límites comunales donde dichas viviendas quedaron inscritas. Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las Memorias Anuales del MINVU y análisis propio de la ubicación de los conjuntos habitacionales.

Sin embargo, la producción habitacional en la periferia del AMS destinada a atender la demanda de los sectores más vulnerables, es anterior a la instalación de régimen militar. Ello puede ser evidenciado en la ejecución tanto de programas de radicación de asentamientos informales, como de la Operación Sitio, popularmente implementada a partir del Gobierno de Eduardo Frei Montalva. Por otro lado, y si bien se puede hablar de cómo la relocalización de los asentamientos informales en la periferia, así como la reconfiguración de los límites comunales, influyeron en la segregación espacial y la creación de áreas homogéneas dentro del AMS, lo cierto es que no solo se configuró esta distribución espacial de la pobreza a partir de estos procesos. Así la misma producción habitacional del Sector Público, que producto del traspaso de la función productiva desde el Estado al Sector Privado por medio de la modificación de los sistemas de contratación de obras, contribuyó al desarrollo de la segregación y homogenización interna de las comunas. Este traspaso, como ya hemos dicho, hizo que el Sector Privado estuviera a cargo no solo de la construcción de las obras, sino también de la compra y gestión del suelo, e hizo que en la producción imperaran criterios de rentabilidad, principalmente del suelo, logrando que las respuestas habitacionales ofertadas, en el caso de las viviendas sociales y sus bajos costos de venta, se dieran indudablemente donde el precio del suelo era más barato, vale decir, en las periferias hiperdegradadas.

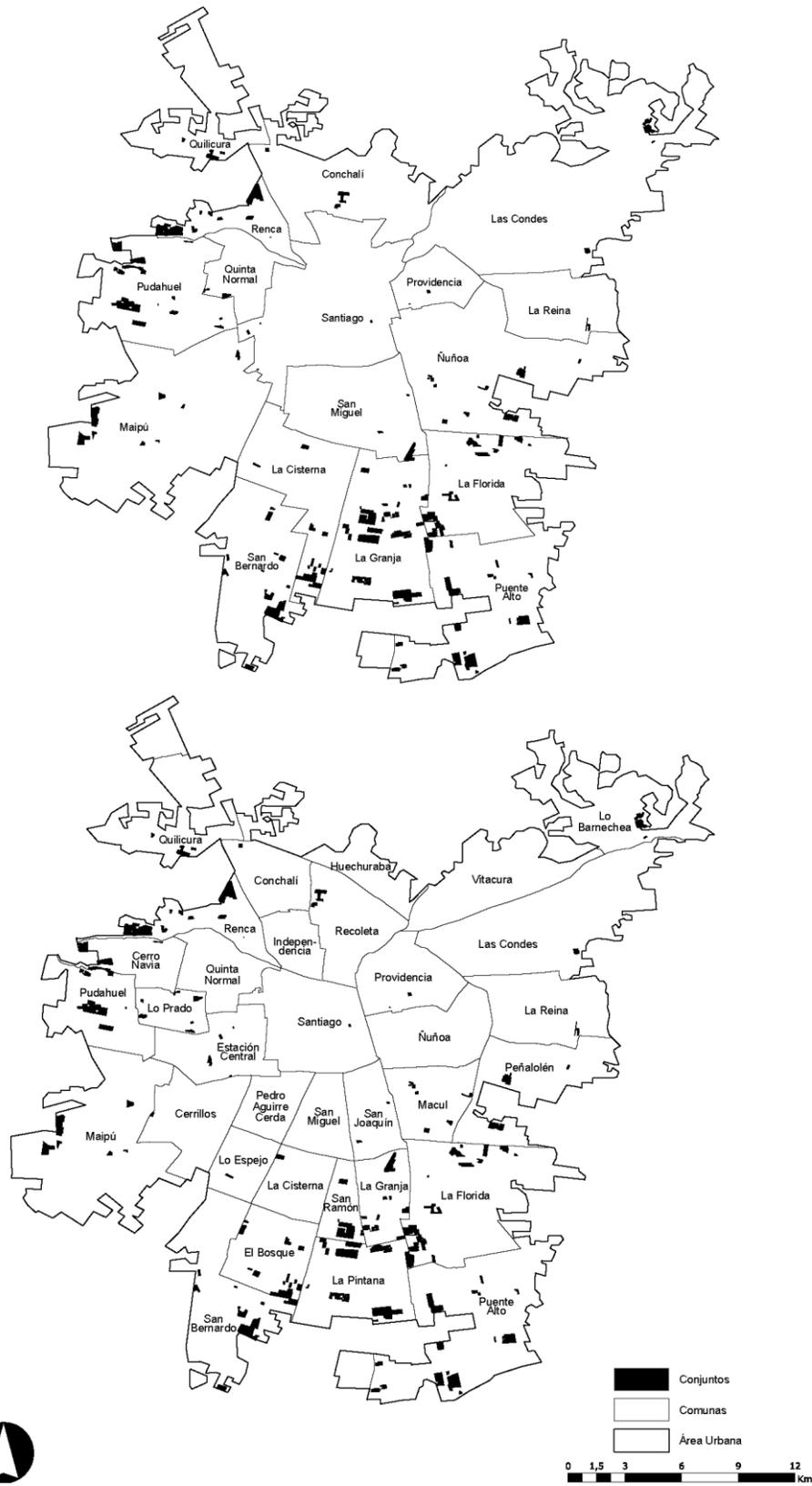


Ilustración 24: Proyectos habitacionales construidos por el Sector Público a través del sistema de contratación de obras entre los años 1979 y 1989 en el Área Metropolitana de Santiago. En el primer mapa se muestran los límites comunales hasta 1981, en el segundo, los límites actuales. Fuente: Elaboración propia

La segregación originada de la creación de comunas con requerimientos similares buscaba, a juicio de la dictadura, focalizar de mejor manera los recursos del Estado en la atención a los sectores más vulnerables. El entonces ministro de Vivienda y Urbanismo y a la vez presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), General Roberto Guillard, declaraba en marzo de 1981 a la Revista Que Pasa que la reforma municipal buscaba “*acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad*”, añadiendo que “*esta división tiende a hacer comunas más chicas, donde al Alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos*” (Morales & Rojas, 1986). Guillard además agrega que la “*identificación de ciertas áreas más homogéneas; [...] harán posible que la acción comunal se pueda dirigir directamente a la solución de problemas específicos*” (Morales & Rojas, 1986). A su vez, un informe de 1981 elaborado por la CONARA, titulado “*Reformulación Comunal en la Región Metropolitana De Santiago*”, establecía que la redefinición de los límites comunales pretendía:

- a) *Definir unidades territoriales homogéneas en lo que a dimensión física y geográfica se refiere.*
- b) *Buscar mayor homogeneidad socioeconómica para facilitar la adopción de medidas para la solución de problemas.*
- c) *Generar áreas que funcionen alrededor de un centro de servicios que promueva mayor cohesión interna a cada comuna.*
- d) *Crear áreas más homogéneas en términos de las actividades humanas que en ellas se realizan (residencial, industrial, servicios, etc.).*
- e) *Considerar, para la definición de los límites de las nuevas comunas, la nueva red vial y de autopistas que se había establecido para el Gran Santiago y que había contribuido a la obsolescencia de los antiguos límites.*

(CONARA, 1981)

Por otra parte, la reconfiguración de los límites comunales permitió rentabilizar económicamente el precio del suelo, haciendo que la política de vivienda se desarrollara al alero de las leyes de la oferta y la demanda. En ese sentido, Sabatini establece que una ciudad socialmente ordenada era un prerrequisito para la emergencia de un poderoso sector privado de promoción inmobiliaria (Sabatini, 2000, pág. 51). De esta manera, y con el fin de rebajar los costos unitarios de producción, las viviendas sociales se han localizado históricamente donde el precio del suelo es más barato. Con el traspaso de la función productiva al sector privado, ha imperado la racionalidad del promotor, que como principal agente inmobiliario intenta maximizar la rentabilidad de cada metro cuadrado de suelo, haciendo de la renta de la tierra su principal fuente de ganancia (Sabatini, 2000, pág. 66). En consecuencia, este proceso significó una creciente segregación espacial entre ricos y pobres al interior del AMS, concentrando los mejores atributos de la ciudad en las comunas “expulsoras” de las familias más pobres; y por el contrario, transformando las comunas “receptoras” en áreas hiperdegradadas, donde el desmedido crecimiento artificial producto de la política de vivienda, deterioró aún más la ya insuficiente dotación de infraestructura básica y social que allí existía (Scherman, 1990, pág. 39).

LA SUPERFICIE Y LOS COSTOS UNITARIOS DE LAS VIVIENDAS EN EL AMS

La superficie y los costos unitarios de las viviendas son variables de gran importancia a la hora de determinar las características de la producción habitacional del sector público. Estas variables han sido analizadas de dos formas. La primera, y que es parte de la presente sección, las analizó desde un punto de vista espacial, vale decir, en relación a su distribución en el AMS. La segunda, y que es parte de las siguientes secciones, las analizó a partir de su evolución temporal entre 1979 y 1989 como efecto de las transformaciones de los sistemas de producción habitacional.

Las viviendas con superficies superiores a los 52m² se distribuyeron en la en varias comunas del AMS sin mayores distinciones. Estos proyectos, construidos principalmente hacia finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, se localizaron en comunas como La Pintana, La Florida, Macul, Las Condes y Providencia, en proyectos como San Ricardo, San Rafael, Las Codornices, Vital Apoquindo e Inés de Suarez, los cuales se ubicaron respectivamente en estas comunas. Los conjuntos habitacionales con superficies superiores a los 52m² se construyeron preferentemente en tipologías en altura, con un máximo de hasta 4 pisos. Por el contrario, las viviendas con una superficie unitaria menor a los 30m² se ubicaron preferentemente en las zonas periféricas del AMS, y utilizaron tipologías continuas y pareadas como sistema de agrupamiento.

En relación con los costos unitarios, éstos se encuentran determinados por dos variables principales. La primera, la construcción misma de las viviendas, asociadas a las distintas tipologías y sus características específicas. La segunda; el precio del suelo, determinado por su disponibilidad y las variables especulativas en torno a sus usos potenciales. Ello hace que, en términos generales, los costos de las viviendas en el centro y pericentro sean más altos que el de las viviendas ubicadas en la periferia del AMS. Sin embargo, los mayores estándares de las viviendas construidas a finales de la década de 1970 hicieron que incluso viviendas de estos sectores tengan altos costos de producción. Ejemplo de ello son las viviendas construidas en el sector sur de Santiago como parte del Programa de Postulantes, donde arquitectos como Héctor Valdés se hicieron responsable del diseño de conjuntos como el de la población San Ricardo en La Pintana, Pablo Neruda y El Pilar en La Granja, y San Rafael en La Florida. Proyectos que en términos generales tenían un estándar muy superior a la media.

A partir de las superficies y costos unitarios de las viviendas a nivel de proyecto, y teniendo en consideración la cantidad de unidades construidas en cada uno de ellos, se logró determinar los promedios ponderados de las superficies y los costos unitarios a nivel de comuna. En ello, y tal como se hizo anteriormente, se construyeron intervalos utilizando los algoritmos de Jenks, los cuales permitieron categorizar los datos a nivel de comuna según su similitud. Las comunas que integran estos intervalos (alto, medio-alto, medio-bajo y bajo), y los rangos respectivos para la superficie y costos promedio unitarios a nivel de comuna se muestran en las siguientes tablas de datos. En ellos se puede apreciar que, las viviendas ubicadas preferentemente en las comunas de la zona sur del AMS, y que integran el volumen principal de la producción (en términos de la cantidad de viviendas terminadas, de metros cuadrados edificados y de la inversión realizada), se encuentran principalmente en los intervalos medio bajo y bajo, tanto en relación con la superficie promedio, como con el costo unitario de su producción.

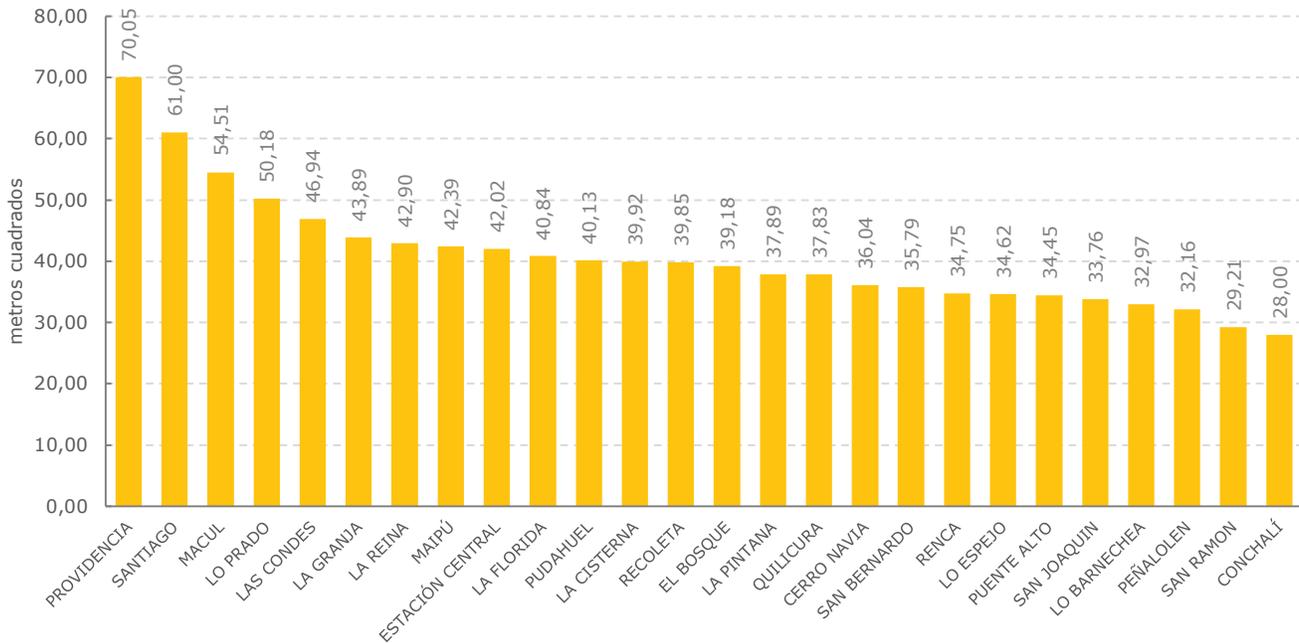


Gráfico 20: Superficie unitaria promedio de viviendas en comunas del Área Metropolitana de Santiago, para viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, a través de contratación de obras a empresas privadas, para su posterior suministro a través del sistema de postulación habitacional. Fuente: Elaboración propia

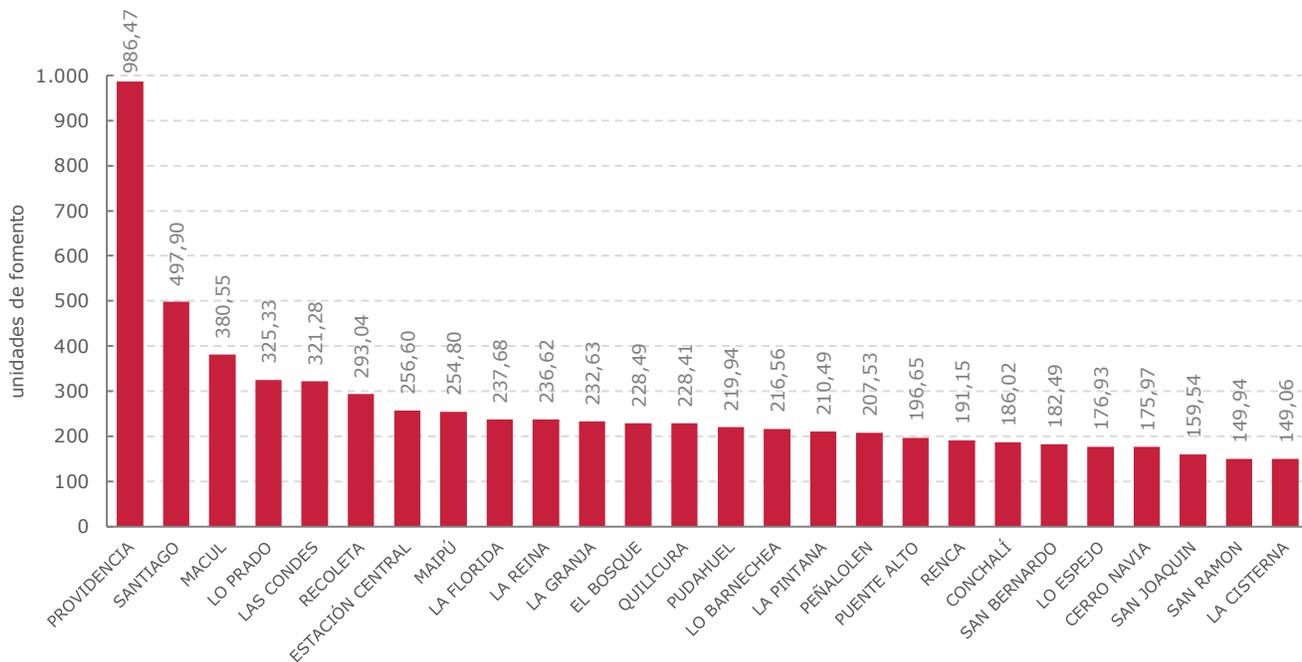


Gráfico 21: Costo unitario promedio de producción de viviendas en comunas del Área Metropolitana de Santiago, para viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, a través de contratación de obras a empresas privadas, para su posterior suministro a través del sistema de postulación habitacional. Fuente: Elaboración propia

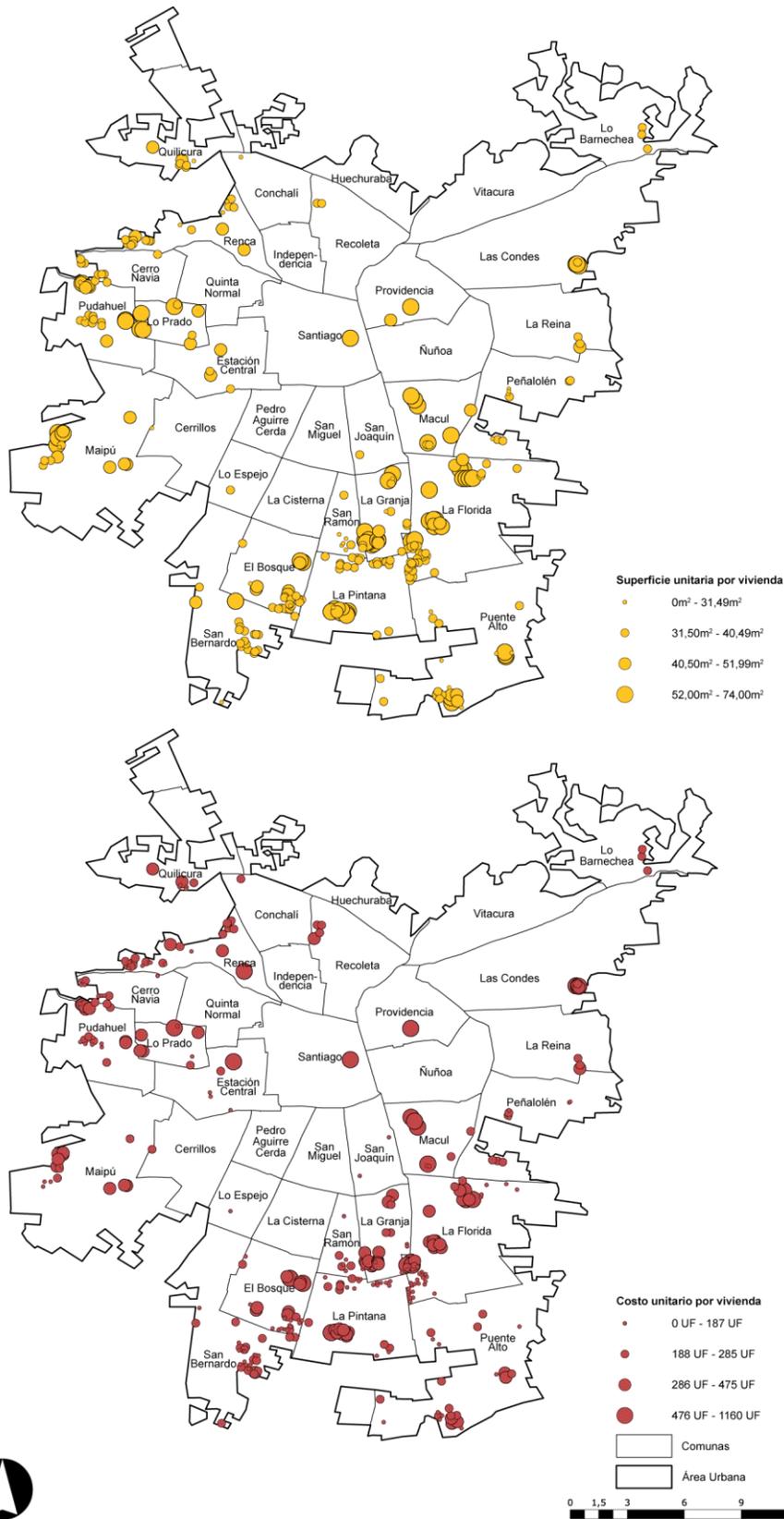


Ilustración 25: Superficie y costo unitario de viviendas a nivel de proyecto habitacional, las cuales fueron construidas por el Sector Público a través del sistema de contratación de obras entre los años 1979 y 1989 en el Área Metropolitana de Santiago. Fuente: Elaboración propia

		SUPERFICIE UNITARIA PROMEDIO	
		Rango (m ²)	Comunas
Intervalos de Jenks	Alto	50,00 - 71,00	Santiago - Providencia - Macul
	Medio alto	40,50 - 49,99	Las Condes - La Reina - La Granja - Estación Central - Lo Prado - Maipú
	Medio bajo	34,77 - 40,49	La Florida - La Pintana - La Cisterna - El Bosque - San Bernardo - Pudahuel - Cerro Navia - Quilicura - Recoleta
	Bajo	0 - 34,76	Lo Barnechea - Conchalí - Renca - Lo Espejo - San Ramón - San Joaquín - Puente Alto - Peñalolén

Tabla 5: Intervalos de superficie unitaria promedio de producción a nivel de comuna, donde se especifican los rangos (en términos de metros cuadrados), y las comunas que integran dichos intervalos. Fuente: Elaboración propia.

		COSTO UNITARIO PROMEDIO	
		Rango (UF)	Comunas
Intervalos de Jenks	Alto	500 - 987	Providencia
	Medio alto	300 - 499	Las Condes - Santiago - Macul - Lo Prado
	Medio bajo	200 - 299	La Reina - Peñalolén - La Florida - La Granja - La Pintana - El Bosque - Maipú - Estación Central - Pudahuel - Quilicura - Recoleta - Lo Barnechea
	Bajo	0 - 199	Conchalí - Renca - Cerro Navia - San Joaquín - Lo Espejo - La Cisterna - San Ramón - San Bernardo - Puente Alto

Tabla 6: Intervalos de costos unitarios promedio de producción a nivel de comuna, donde se especifican los rangos (en términos de Unidades de Fomento), y las comunas que integran dichos intervalos. Fuente: Elaboración propia

El primer intervalo, correspondiente a las comunas que en promedio presentan la menor superficie y costo unitario para las viviendas construidas por mandato del Sector Público, podemos encontrar a las comunas de Conchalí, Renca, Lo Espejo, San Ramón, San Joaquín y Puente Alto. Este intervalo corresponde a viviendas con una superficie inferior a los 34,76m², con un costo menor a las 200 UF. Pese a ello, se pueden evidenciar desigualdades importantes al interior de cada intervalo, principalmente por la varianza de los datos. Así, por ejemplo, comunas como Puente Alto y Lo Espejo que se ubican en el mismo intervalo para los costos y superficies unitarias promedio, difieren considerablemente en los volúmenes de viviendas construidas (8.414 en Puente Alto y 275 en Lo Espejo). Esto hace que, en el caso de Puente Alto, exista una variedad de costos y superficies unitarias de las viviendas construidas, la que debido a la gran cantidad de viviendas sociales que allí se construyeron, hacen que el promedio ponderado sea similar al de Lo Espejo. En las comunas de Lo Barnechea y Peñalolén, las viviendas tienen una superficie promedio unitaria 32,97m² y 32,16 m² respectivamente que las ubica en el intervalo bajo, sin embargo, poseen un costo unitario promedio superior a las 200 UF que las ubica en el intervalo medio-bajo. Se puede inferir que este aumento en el costo unitario se debe a la localización de esas viviendas, las que se emplazaron en zonas próximas a desarrollos inmobiliarios que hacían subir el precio del suelo. Por el contrario,

en las comunas de San Bernardo, Cerro Navia y La Cisterna las viviendas tenían un costo promedio unitario menor a las 200 UF, sin embargo, su superficie unitaria promedio era superior a los 36m^2 lo que las ubicaba en el intervalo medio-bajo. En este último se ubican además las comunas de La Florida, La Pintana, El Bosque, Pudahuel, Quilicura y Recoleta, con una superficie unitaria promedio entre los $34,77\text{m}^2$ y los $40,50\text{m}^2$, y un costo promedio unitario entre las 200 UF y las 300 UF. Al igual que en el intervalo anterior, existen comunas que en términos de costos se ubican en éste, mientras que en términos de superficie lo hacen en el intervalo superior. Este es el caso de las comunas de La Reina, La Granja, Maipú y Estación Central, cuyas viviendas construidas poseen una superficie promedio unitaria superior a los 42m^2 , sin embargo, sus costos promedio unitario son menores a las 260 UF.

En el intervalo medio-alto se ubican las comunas cuyas viviendas en promedio tienen una superficie entre los $40,50\text{m}^2$ y los $49,99\text{m}^2$, y un costo entre las 300UF y 400UF. Se encuentran en este intervalo las comunas de Las Condes y Lo Prado. A su vez, las comunas de Santiago y Macul que en términos de costos promedio unitarios integran este intervalo, lo hacen en el intervalo alto en términos de superficie unitaria promedio, con 61m^2 y 54m^2 respectivamente. Ello hizo que para este ítem en particular estas comunas integrasen el intervalo alto, el que comparten con la comuna de Providencia. Solo esta comuna integra el intervalo alto para el costo unitario promedio, ya que el conjunto Inés de Suarez, perteneciente al Programa de Postulantes, fue el único conjunto construido, y cuyas viviendas tenían un costo unitario de 986,47UF. Si bien en Providencia se ejecutó otro proyecto habitacional, el conjunto José Manuel Infante, este era un recontrato de obras ya canceladas en 1979, por lo que no fueron consultadas como parte de los gastos de ese año.

En términos generales, las características de la superficie y costos promedios unitarios a nivel comunal, así como las diferencias que existen dentro de los intervalos están determinadas por dos elementos principales. La primera es la cantidad de viviendas construidas a nivel comunal, lo cual interviene directamente en la ponderación final. La segunda, la varianza entre los datos. Esta dispersión a su vez se ve condicionada por la localización de los conjuntos habitacionales, y las dinámicas de precio de suelo que en ella intervienen, como a cercanía al centro, los niveles de conectividad, el equipamiento disponible y las condiciones socioeconómicas del entorno. También intervienen en la mayor variabilidad de las superficies y los costos promedio las líneas de acción implementadas en cada comuna, algunas de las cuales solo albergaron a viviendas sociales de menor costo y superficie en comparación a otras líneas. Las tipologías de agrupamiento de las unidades habitacionales también intervinieron en la ponderación final. Por último, la modificación de los estándares habitacionales ocurrida después de 1984 también intervinieron en las superficies y costos promedios a nivel comunal. Todos estos elementos serán revisados con mayor profundidad más adelante.

LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL

En la producción habitacional del Sector Público, ejecutada entre 1979 y 1989 en el AMS, tres fueron las principales líneas de acción utilizadas. La primera línea, la Social, y que se focalizaba principalmente en la atención de los sectores más vulnerables, fue la que presentó el mayor volumen de producción en términos tanto de la cantidad de viviendas construidas, de metros cuadrados totales edificados, como de la inversión total realizada. Así, las 75.301 viviendas terminadas representaron cerca de $\frac{3}{4}$ del total construido; las cuales se edificaron en un total de 2.632.492m², y representaron un gasto total por 13.549.609 UF. Esta línea estaba a su vez conformada por dos programas. El primero, las viviendas de interés social, de mayor superficie y costo unitario, atendía a familias de extrema pobreza. El segundo, las viviendas básicas, estaban concebidas como la primera etapa de una vivienda definitiva. Éstas tenían un costo en promedio menor a las 200 UF, una superficie no mayor a los 28m², y que en un principio estaban destinadas a resolver las situaciones de radicación o erradicación de campamentos. Para los efectos de este estudio, no se han hecho distinciones entre estos programas, y han sido tratados en conjunto como la línea social. La segunda línea, la de postulantes, atendió a las familias inscritas hasta 1977 en el Sistema Único de Postulación (SUP), cuya producción perduraría hasta 1982, concentrando gran parte del volumen de la producción habitacional durante los primeros años de la década de los 80. En comparación con la Social, esta línea tuvo un volumen de producción considerablemente menor, representando con sus 16.276 viviendas, menos de $\frac{1}{4}$ de la cantidad de viviendas construidas en la línea Social. Sin embargo, en términos proporcionales el gasto en construcción fue mucho mayor, haciendo que el gasto total del sector público, con 6.881.363UF, fuera un poco más de la mitad de la inversión realizada en la línea social para la construcción de viviendas. En términos de la superficie total construida, con 920.372m², ocurre algo similar, lo cual se debe principalmente a la mayor superficie unitaria de las viviendas para postulantes, cuestión que se verá más adelante. Una tercera línea, implementada a partir de 1986, denominada como Programa Extraordinario de Viviendas Sociales, tuvo una magnitud reducida en la producción habitacional, con menos del 10% tanto en la cantidad de viviendas, la superficie total edificada, y la inversión total realizada.

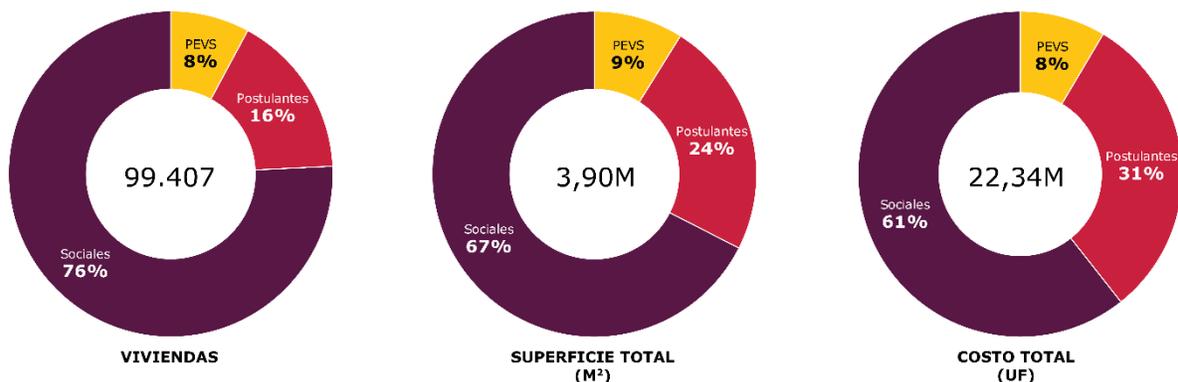


Gráfico 22 Producción habitacional en el AMS según línea de acción: En el primer gráfico se puede observar la magnitud de la producción, en términos del porcentaje de viviendas construidas por el sector público entre los años 1979 y 1989, según línea de acción. En el segundo, se muestran la magnitud de la producción, en término de los metros cuadrados construidos. El último gráfico muestra la inversión total realizada por el Sector Público para la construcción de dichas viviendas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

En relación con la superficie unitaria, las viviendas construidas de la línea postulantes poseían un tamaño mayor al de las otras, con un rango promedio que fluctuó entre los 52,06m² y 59.82m² para el periodo 1979-1982. Los costos de producción de las viviendas de esta línea también fueron, en general, más altos, tanto en término unitarios como por metro cuadrado construido. En promedio para este periodo, los costos unitarios fluctuaron entre las 355,12 UF y las 462,84 UF, mientras que los costos por metro cuadrado construido lo hicieron entre las 6,79 UF/m² y las 7,73 UF/m². Cabe señalar que en 1979 y 1983 los costos de producción por metro cuadrado construido fueron en promedio menores que los de la línea social. Sin embargo, y debido a que las superficies unitarias de las viviendas para la línea postulantes eran mayores, hicieron que los costos unitarios de estas viviendas siguieran siendo más altos.

Por su parte, la línea social presentó una importante caída en la superficie promedio ponderada de las viviendas, pasando de 44,34m² en 1979 a los 28,21m² en 1981, principalmente por la implementación del programa de viviendas básicas. Anteriormente, la línea social atendía los compromisos generados por los Comités Habitacionales Comunales. Hasta 1983, la superficie unitaria de las viviendas sociales se mantuvo entorno a los 30m², para que luego el promedio se elevara entorno a los 35m² hasta 1989. Esto se debe a la implementación de nuevos requisitos habitacionales. No obstante, también se pueden evidenciar que estos mismos requerimientos impuestos en la reglamentación habitacional permitieron disminuir los costos de producción. Así, entre 1984 y 1985 los costos promedios de producción para esta línea pasaron de las 6,43 UF/m² a las 4,27 UF/m², lo cual favoreció el incremento exponencial en la cantidad de viviendas construidas. Esto también se replica en los costos unitarios de las viviendas, que hasta 1985 se encontraban entorno a las 200 UF, para luego disminuir a valores cercanos a las 160 UF.

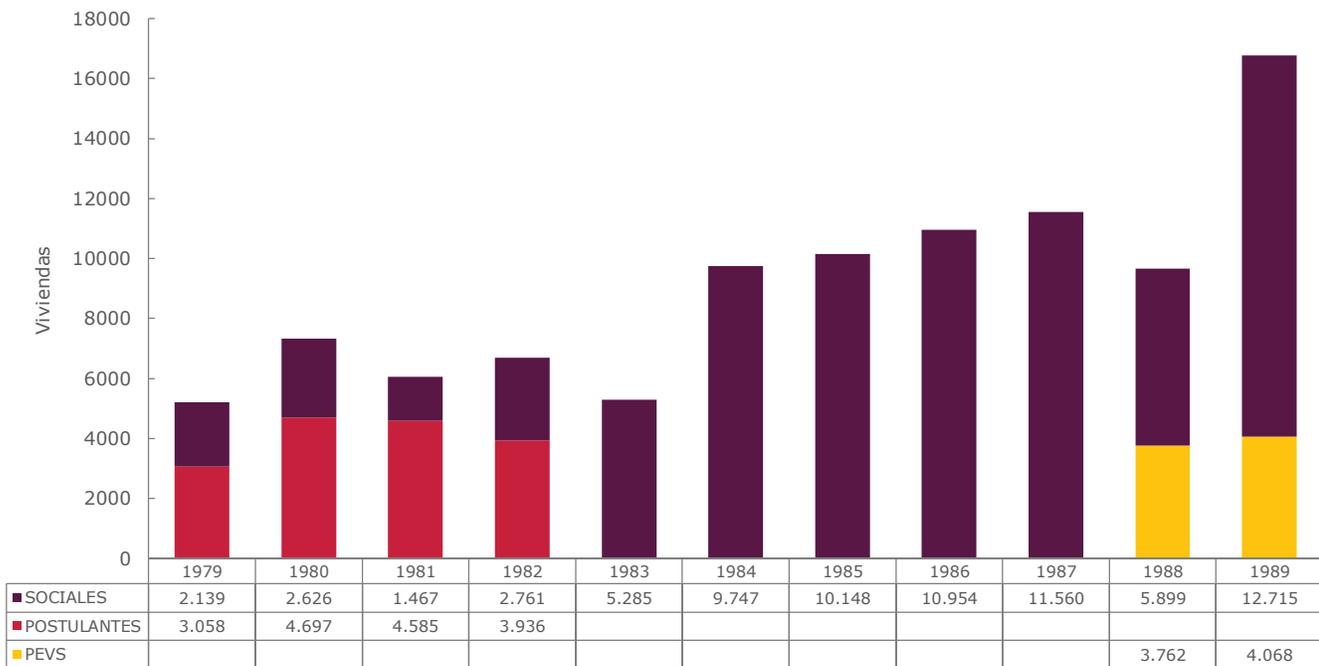


Gráfico 23: Cantidad de viviendas terminadas según línea de acción en el AMS entre 1979 y 1989 Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales contenidos en Memorias Anuales del MINVU.

Gráfico 24: Superficie unitaria promedio de viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según línea de acción. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

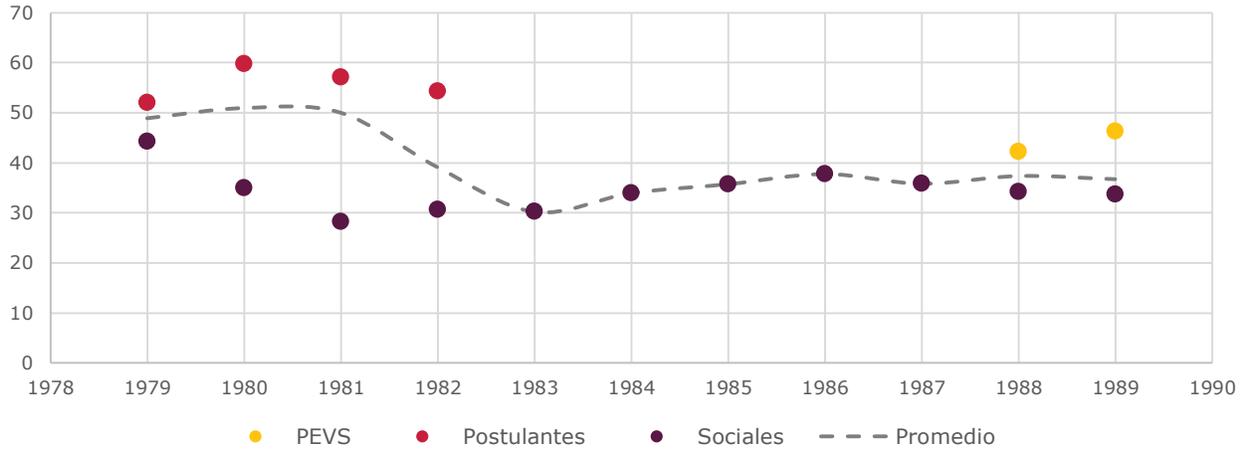


Gráfico 25: Costo unitario promedio de viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según línea de acción. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

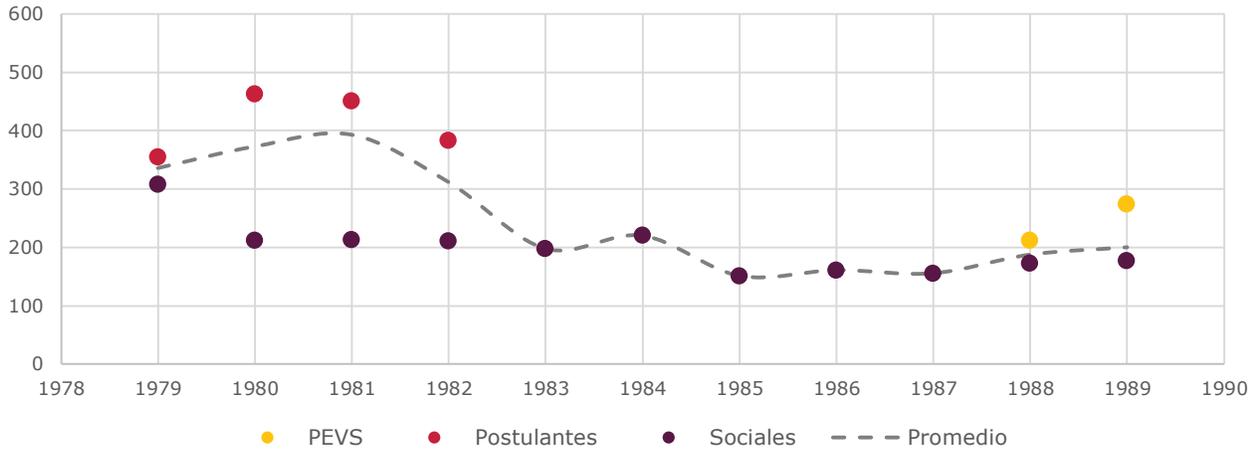
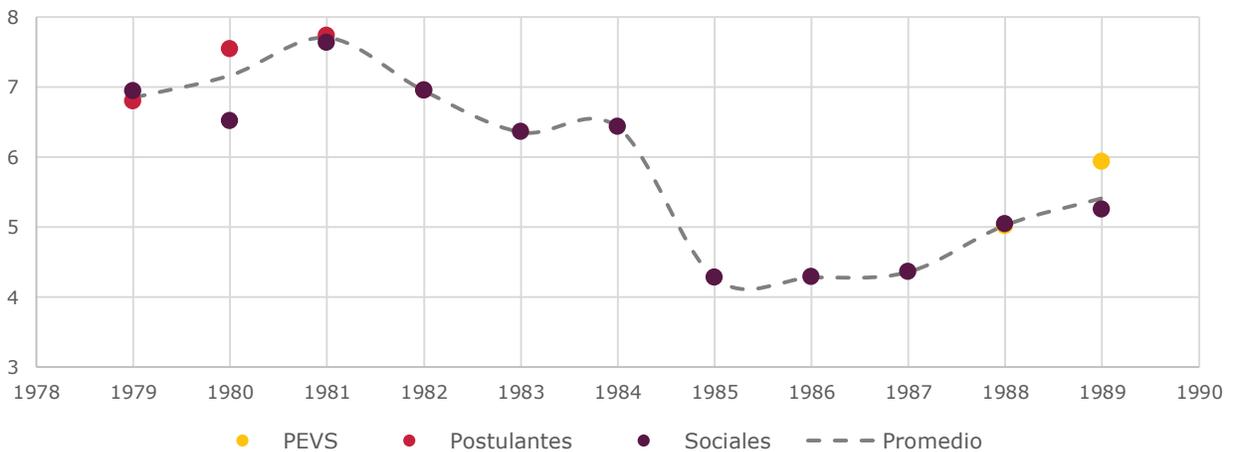


Gráfico 26: Costo por metro cuadrado construido en viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según línea de acción. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.



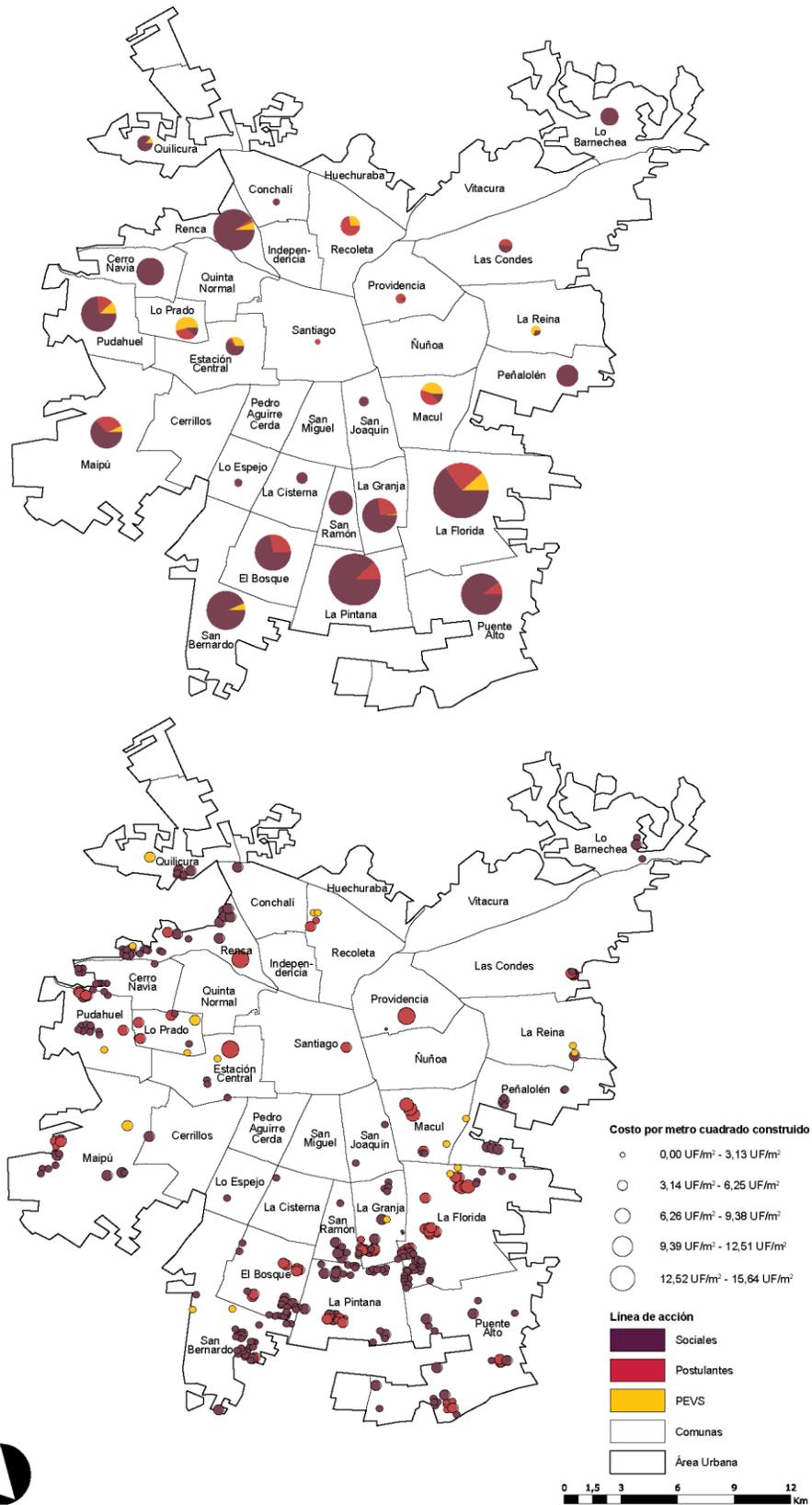


Ilustración 26: Viviendas por línea de acción. El primer mapa muestra la proporción a nivel comunal de cada línea, donde el tamaño de cada círculo representa la cantidad de viviendas terminadas. El segundo mapa muestra los costos por metro cuadrado construido a nivel de proyecto. Fuente: Elaboración propia.

El Programa Extraordinario de Vivienda Social (PEVS), implementado a partir de 1987, hizo que el promedio anual de las superficies unitarias de las viviendas construidas, así como los costos de producción (unitarios y por metro cuadrado construido) se incrementaran, debido a que este tipo de viviendas tenían una mayor superficie y tenían mayores costos de producción. No obstante, la producción marginal de este tipo de viviendas en comparación a la producción del programa de vivienda social, hicieron que el promedio se mantuviese bastante cercano a estas últimas. En 1988 y 1989 las viviendas construidas del PEVS tuvieron en promedio una superficie unitaria de 42,41m² y 46,28m², un costo unitario promedio de 211,47 UF y 274,48 UF, y un costo por metro cuadrado construido de 5.01 UF/m² y 5.93 UF/m² respectivamente.

En relación a la ubicación de las viviendas en el AMS de acuerdo a las distintas líneas de acción utilizadas, se puede observar a primera vista, que el Programa de Postulantes se implementó en varias comunas, tanto centrales como de la periferia. Por el contrario, las unidades construidas del Programa de Viviendas Sociales se implementaron casi exclusivamente en la periferia del AMS. En relación al PEVS, si bien las viviendas no se localizaron en zonas centrales como el Programa Postulantes, en principio se ubicaron en sectores más ventajosos que las viviendas sociales. En los mapas anteriores también se puede apreciar comunas donde se ejecutaron las tres líneas de acción a las cuales se ha hecho mención, tales como La Florida, Pudahuel y Maipú, por nombrar algunas. Otras, donde la producción de viviendas para postulantes fue mayoritaria respecto del resto, como Santiago, Providencia, Las Condes y Macul. Finalmente, también se pueden observar comunas donde mayoritariamente se construyeron viviendas sociales, principalmente de la zona sur y norponiente del AMS, además de comunas como Cerro Navia y San Ramón donde solo se construyeron este tipo de viviendas.

TIPOLOGÍAS DE AGRUPAMIENTO

Otro elemento importante que describe las características de las viviendas construidas, son las tipologías de agrupamiento utilizadas. Éstas, dan cuenta de la forma en la cual se dispusieron las viviendas dentro de los conjuntos habitacionales. En la producción habitacional del Sector Público en el AMS entre 1979 y 1989, tres fueron las que principalmente se utilizaron: *en altura*, *continua* y *pareada*. En la siguiente gráfica se puede observar que el volumen de la producción habitacional, en término de la cantidad anual de viviendas construidas por tipología, presentó importantes variaciones. En términos absolutos, la tipología continua, con 40.327 unidades construidas, fue la más utilizada durante este periodo, no obstante, la construcción con este sistema de agrupamiento se concentró en dos momentos particulares. El primero, a finales de la década de 1970 y comienzos de 1980; el segundo, a finales de la década de 1980, cuando la política habitacional estaba enfocada en producir el mayor número posible de viviendas. Por su parte, la tipología en altura, con 29.398 viviendas, fue la segunda más utilizada, y su producción se concentró también en dos intervalos de tiempo específicos. El primero entre 1980 y 1982, y el segundo, entre 1985 y 1986. Finalmente, la tipología pareada, con un volumen de producción similar al anterior con 26.725 viviendas construidas, se concentró a mediados de la década de 1980. Estos ciclos, a nuestro juicio, responden al interés de la dictadura en dar cumplimiento a los objetivos delineados en su política habitacional, en relación con producir la mayor cantidad de viviendas posibles, cuidando el gasto fiscal, y permitiendo asegurar un mínimo de habitabilidad. Pero también, al interés del mercado a que esa producción se ajuste a sus criterios de rentabilidad.

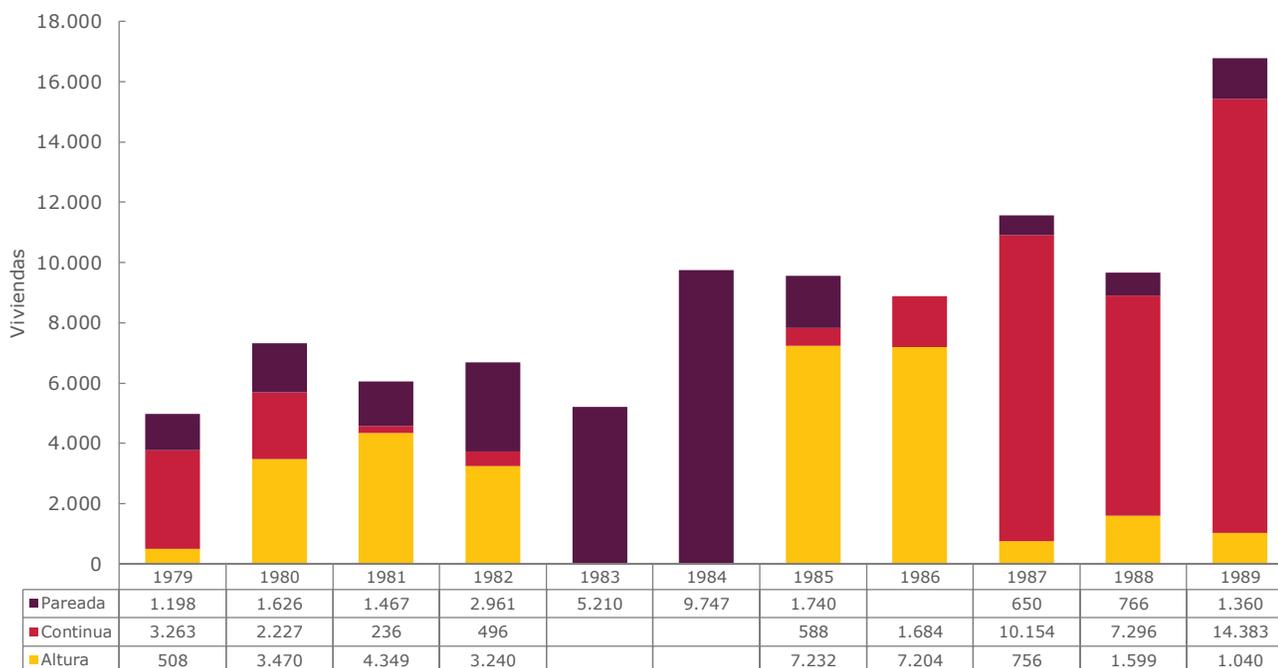


Gráfico 27: Cantidad de viviendas terminadas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según tipología de agrupamiento. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

En los gráficos siguientes se pueden apreciar las tendencias de la producción habitacional entre 1979 y 1989 para las diferentes tipologías de agrupamiento. En ellos se puede observar que en términos generales que las superficies y los costos de producción disminuyeron considerablemente a partir de 1983. Las razones de esto están, en primer lugar, en los coletazos de la crisis financiera de 1982 en la producción habitacional, que condujeron a una reducción del gasto fiscal. En segundo lugar, al término de la construcción de viviendas para postulantes inscritos en el Sistema Único de Postulación (SUP), viviendas que tenían un mayor estándar habitacional en término de metros cuadrados, y que por cierto implicaban un mayor costo de producción. Finalmente, a los cambios en los reglamentos habitacionales, cuyo principal ímpetu pasó a estar en aumentar el volumen de unidades construidas a través de la reducción de los costos de producción, tanto como fuera posible, asegurando un estándar mínimo que pasó a ser la regla general de la producción habitacional.

En el caso de la tipología pareada, y considerando toda la producción entre 1979 y 1989, ésta tuvo un costo promedio unitario de 211,99 UF, un costo promedio por metro cuadrado construido de 6,44 UF/m², y una superficie edificada promedio de 32,93m², convirtiéndola en la tipología con la superficie unitaria más baja. No obstante, su alto costo promedio por metro cuadrado construido la convirtieron en la tipología más cara, razón que explicaría por qué fue también la menos utilizada. En términos anuales, esta tipología presentó una importante baja en su superficie unitaria entre 1979 y 1980, pasando de los 46,02m² a los 21,80m² respectivamente. Ello se debe a que a contar de 1980 esta tipología fue utilizada principalmente en el programa de viviendas básicas. La superficie unitaria de estas viviendas se mantuvo hasta 1983 en un rango promedio cercano a los 30m². Posteriormente, entre 1984 y 1988 esta superficie se incrementó a cerca de 35m², para en 1989 incrementarse a un promedio de 42,09m², principalmente a causa de las viviendas construidas con esta tipología para el PEVS. En relación a los costos unitarios, estos siguen una tendencia similar a la de la superficie unitaria. Sin embargo, se puede apreciar que entre 1981 y 1984 el costo unitario de las viviendas pareadas fluctuó entre las 200 y 220 UF en promedio. Posteriormente, ese costo unitario se redujo hasta 1988, para luego elevarse también en 1989 a un promedio de 267,85 UF. También se puede observar una importante reducción de los costos de producción por metro cuadrado construidos con esta línea a contar de 1984, por las mismas razones antes descritas.

Por el contrario, la tipología en altura, con sus 46,58m² y 276,64 UF promedio, fue la que presentaba la mayor superficie y costo unitario. No obstante, esta tipología con sus 5,50 UF/m², tenía en promedio un costo de producción por metro cuadrado construido menor que el de la tipología pareada. Entre 1979 y 1982, la superficie y los costos unitarios de estas tipologías estuvieron muy por encima de los promedios anuales, lo cual se debía a que el uso de ésta se utilizaba principalmente para atender los requerimientos habitacionales de la línea de postulantes. Entre estos años las superficies unitarias rondaron los 60m², mientras que los costos unitarios lo hicieron entorno a las 450 UF, al menos hasta 1981. Entre 1985 y 1987, las superficies unitarias de este tipo de viviendas fluctuaron entre los 35m² y 40m², mientras que los costos lo hicieron entre las 144 UF y 162 UF, atendiendo los requerimientos habitacionales de la línea social. Entre 1988 y 1989 la superficie y los costos unitarios se elevaron por sobre el promedio debido también se construyeron viviendas con esta tipología para el PEVS.

Gráfico 28: Superficie unitaria promedio de viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según tipología de agrupamiento. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

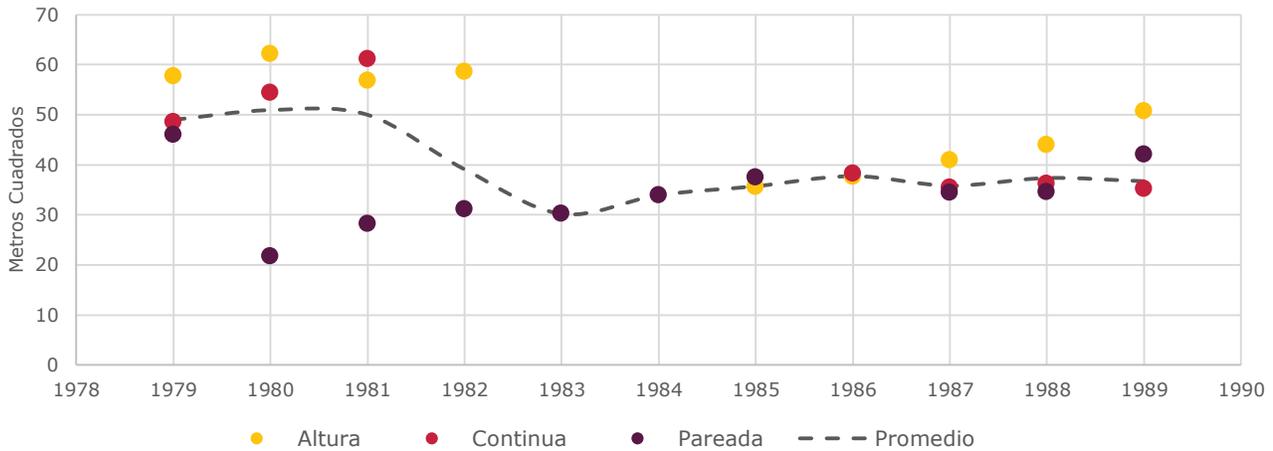


Gráfico 29: Costo unitario promedio de viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según tipología de agrupamiento. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

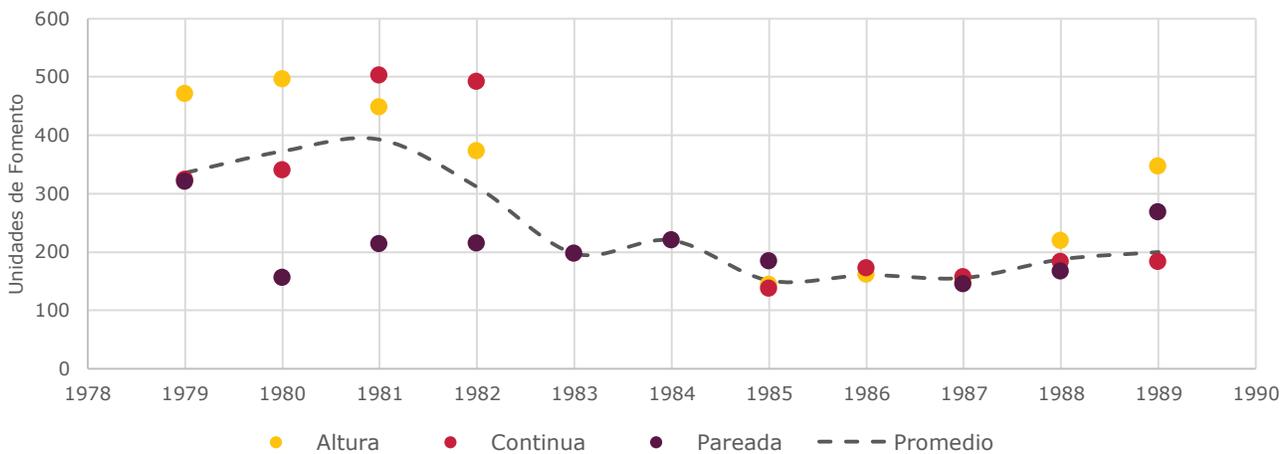
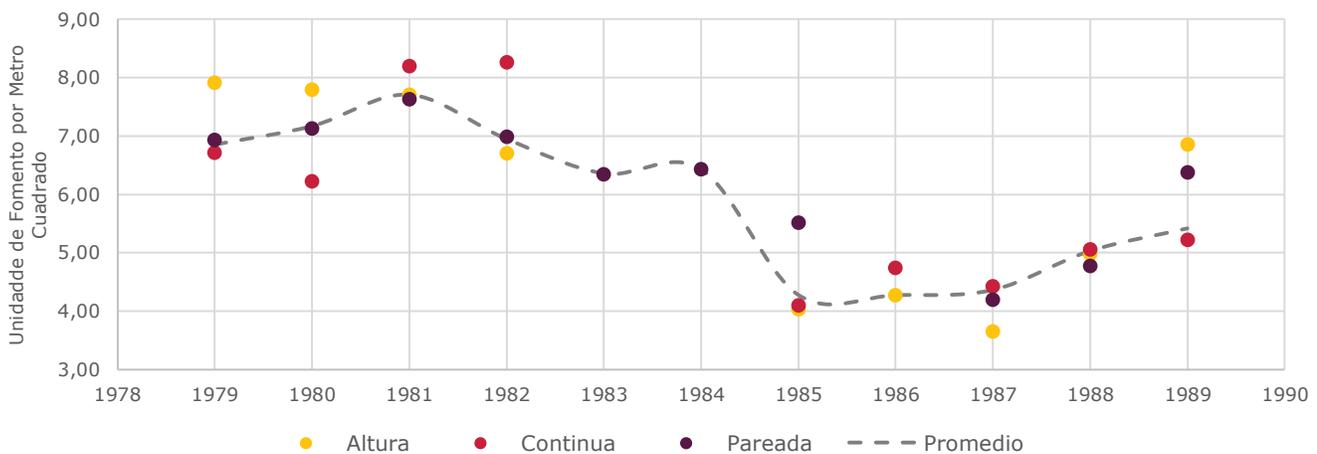


Gráfico 30: Costo por metro cuadrado construido en viviendas construidas por el Sector Público entre los años 1979 y 1989, según tipología de agrupamiento. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.



Las viviendas en tipología continua tuvieron, en promedio, una superficie unitaria de 37,99m², un costo unitario de 200,83UF, y un costo por metro cuadrado construido de 5,18 UF/m², convirtiéndolas en la tipología de viviendas más económica en términos unitarios y por metro cuadrado construido. Ello contribuyó a que fuese la más utilizada a contar de 1987, cuando los objetivos de la producción se fundaban en construir la mayor cantidad de viviendas al menor costo. Entre 1979 y 1982 esta tipología tuvo un comportamiento bastante similar a las viviendas en altura, teniendo en promedio una superficie unitaria entre los 50m² y 60m². Sin embargo, los costos unitarios tuvieron una mayor variación, pasando de las 323,36 UF promedios en 1979, a las 502,50 UF promedios en 1981. Si bien en términos generales fue la tipología más económica, entre 1981 y 1982 estas viviendas tuvieron en promedio los más altos costos de producción unitarios y por metro cuadrado construido, pero debido al bajo volumen producido, estas viviendas no afectaron en el promedio ponderado. Hacia finales de la década de 1980, la superficie y los costos unitarios de esta tipología se encuentran cercanos al promedio anual, lo cual justamente se debe al volumen de unidades producidas por aquel tiempo.

En relación con la distribución espacial de las tipologías en el AMS, y tal como se puede apreciar en la siguiente ilustración, ésta fue bastante desigual. La tipología en altura se utilizó tanto en zonas centrales y pericentrales, donde su uso fue casi exclusivo, así como en la periferia del AMS. Por el contrario, las tipologías continuas y pareadas se localizaron de manera casi exclusiva en la periferia del AMS, principalmente en el sector sur. Los costos de producción por metro cuadrado construido, en términos generales, son mayores en las áreas centrales y pericentrales, indistintamente de la tipología utilizada. Sin embargo, dentro de una misma tipología, podemos encontrar diferencias importantes en los costos de producción por dos razones principales. La primera es el precio del suelo, cuyo costo es más alto en las áreas centrales y pericentrales. La segunda, la calidad habitacional de la vivienda, que como ya hemos dicho se redujo considerablemente a partir de 1984. Así, por ejemplo, en la tipología en altura podemos encontrar un mayor estándar habitacional en proyectos como Vital Apoquindo en Las Condes, San Ricardo en La Pintana, o Pablo Neruda en La Granja, construidos hasta antes de 1983. En comparación, proyectos como Los Quillayes en La Florida, Las Viñitas en Cerro Navia, y Angelmó en San Bernardo, cuya menor superficie unitaria, y su localización preferentemente en la periferia del AMS, hacían que los costos de producción fuesen considerablemente más bajos. Esta situación también se repite en la tipología continua, cuyos estándares habitacionales también se redujeron considerablemente tras 1984, implicando un menor costo de producción.

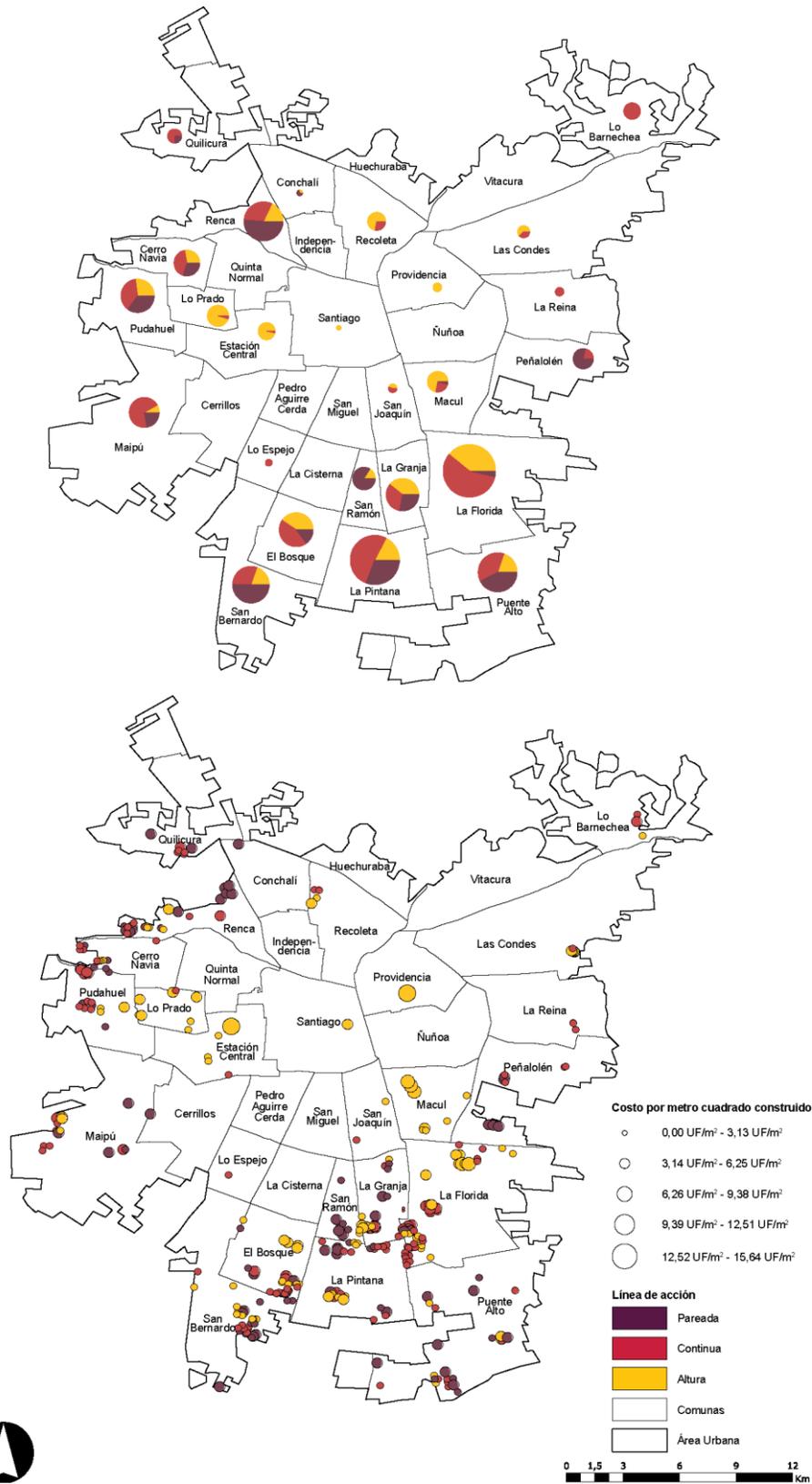


Ilustración 27: Viviendas por tipología de agrupamiento. El primer mapa muestra la proporción a nivel comunal de cada tipología, donde el tamaño de cada círculo representa la cantidad de viviendas terminadas. El segundo muestra los costos por metro cuadrado construido a nivel de proyecto. Fuente: Elaboración propia.

SISTEMAS DE CONTRATACIÓN DE OBRAS Y EMPRESAS CONTRATISTAS

En relación a la producción total de viviendas construidas por el sector público en el AMS, se puede observar que el principal sistema de contratación de obras utilizado fue el Decreto 29 de 1984, con el cual se construyeron 57.706 viviendas, en una superficie total edificada de 2.120.969m², por un costo total de producción de 9.994.345 UF. Como se ha dicho, este sistema establecía la contratación de obras a suma alzada, en donde la oferta se establece a precio fijo y las cubicaciones se entendían como inamovibles. Este sistema consultaba una mayor participación del Estado en la fiscalización de las obras, pero también fomentaba la participación del Sector Privado de la Construcción, otorgando créditos a corto plazo y pagos por estado de avance de las obras. En términos generales, este sistema de contratación agrupó las principales características de los sistemas "llave en mano" y "obra vendida". En el caso del primero, este se normó a partir del Decretos 1292 de 1978 y 171 de 1983. Bajo esta modalidad de proyectos precalificados, los privados debían presentarse a una licitación pública para la construcción de estas obras con el diseño del proyecto, y un terreno de su propiedad en donde se ejecutarían las obras. Con el sistema "llave en mano" se construyeron entre 1979 y 1984 un total de 34.995 viviendas, en 1.569.324m² edificados, por un costo total de 11.006.835 UF. Cabe señalar que si bien se con estos Decretos (1292 y 171) se construyeron menos unidades y metros cuadrados que con el Decreto 29, no obstante, su costo de producción fue mayor, lo cual se debe a que con este sistema también se construyeron viviendas para la línea de postulantes. Una menor participación tuvo el sistema "llave en mano" en la producción total del AMS, con un total de 5.497 viviendas construidas, en 155.572m² edificados por un costo total de 958.697 UF. En este sistema, normado con el Decreto 306 de 1978, el Estado proporcionaba el terreno para la ejecución de las obras, y en algunos casos, el proyecto y el precio a pagar. Otros sistemas de contratación de obras, como el Decreto 331 de 1975 y el Decreto 622 de 1977, fueron utilizados de manera marginal en el total de viviendas construidas entre 1979 y 1989.

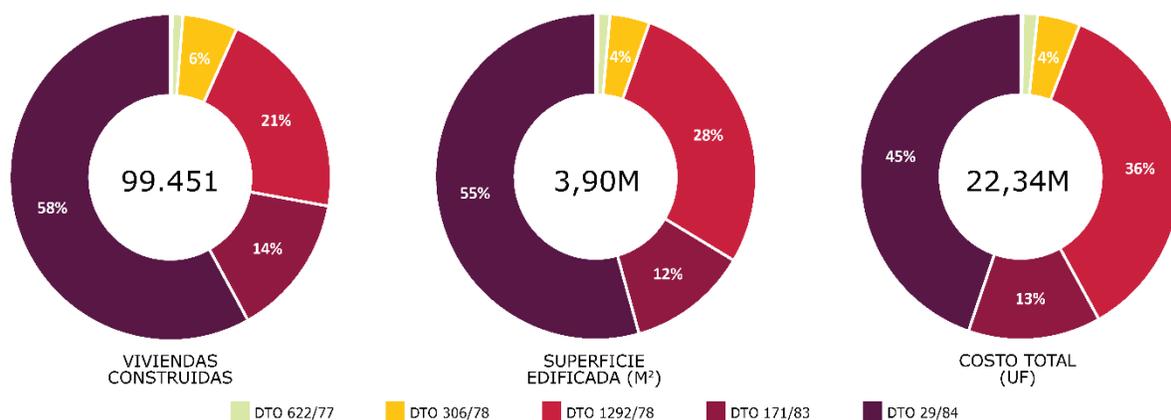


Gráfico 31: Producción habitacional en el AMS según Sistema de Contratación: En el primer gráfico se puede observar la magnitud de la producción, en términos del porcentaje de viviendas construidas por el sector público entre los años 1979 y 1989, según Sistema de Contratación. En el segundo, se muestran la magnitud de la producción, en término de los metros cuadrados construidos. El último gráfico muestra la inversión total realizada por el Sector Público para la construcción de dichas viviendas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

En el siguiente plano se puede apreciar que el sistema "llave en mano" fue utilizado en la producción habitacional en sectores de la periferia como de las áreas centrales del AMS. Por el contrario, el sistema "obra vendida" sólo fue utilizado en comunas de la periferia. Esto da cuenta que aun cuando el Estado proporcionaba el suelo para la construcción de los proyectos habitacionales, esto en ningún caso generó una mejor localización de esos conjuntos. Por el contrario, el bajo número de viviendas construidas con este sistema, además de su cercanía a otros conjuntos de vivienda social, expresa que fue utilizado solo en casos excepcionales donde las empresas contratistas no podían adquirir los terrenos en propiedad para la posterior ejecución de los conjuntos.

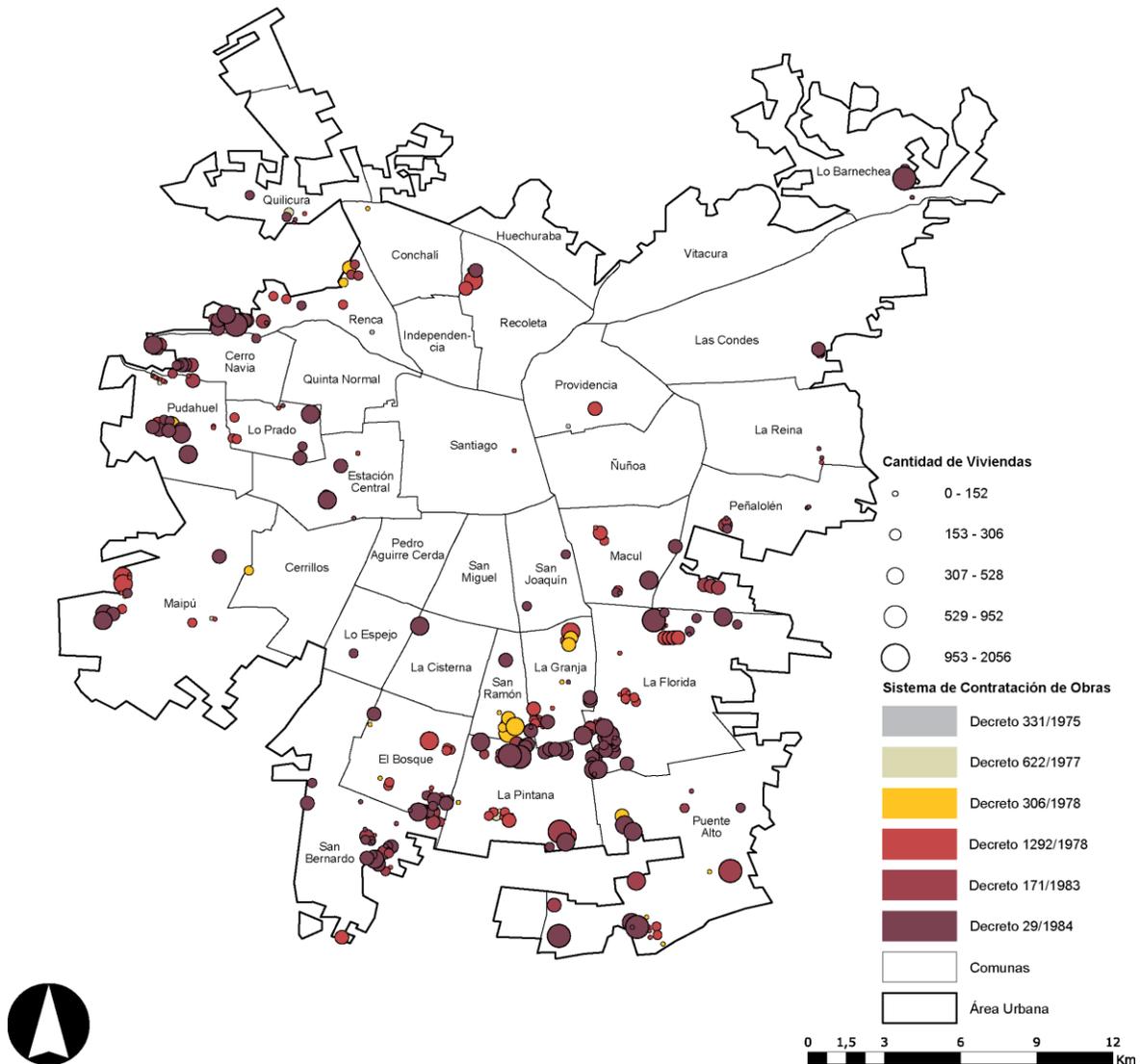


Ilustración 28: Viviendas construidas por el Sector Público según Sistema de Contratación de Obras entre 1979 y 1989. Los proyectos han sido clasificados según su tamaño en intervalos de equivalentes en función de la cantidad de viviendas terminadas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

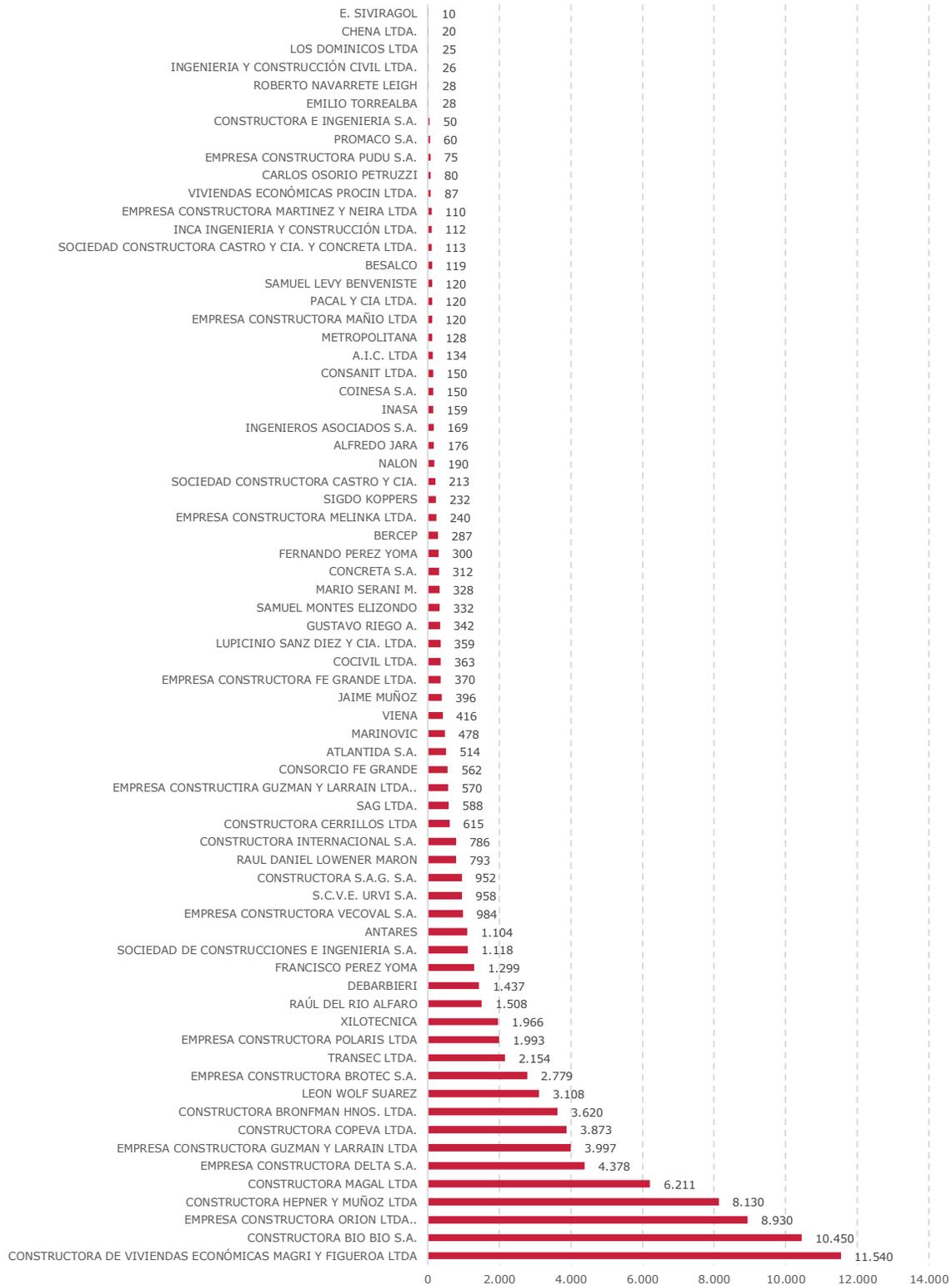


Gráfico 32: Cantidad de viviendas construidas entre 1979 y 1989 por el sector público mediante sistema de contratación de obras según empresas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Un total de 71 empresas contratistas asumieron la responsabilidad de construir las viviendas de la producción habitacional del Sector Público en el AMS entre 1979 y 1989. No obstante, las 10 primeras concentraron más de la mitad del volumen de la producción, con 64.377 viviendas construidas, 2.453.993m² edificados, y por un costo total 13.337.805 UF. Esto evidencia que la producción se concentró en empresas muy particulares, como Magri, Biobío, Orión, Hepner y Muñoz y Magal, por nombrar algunas. La ubicación de los proyectos habitacionales da cuenta de las reservas de terrenos que estas empresas tenían para ejecutar las obras.

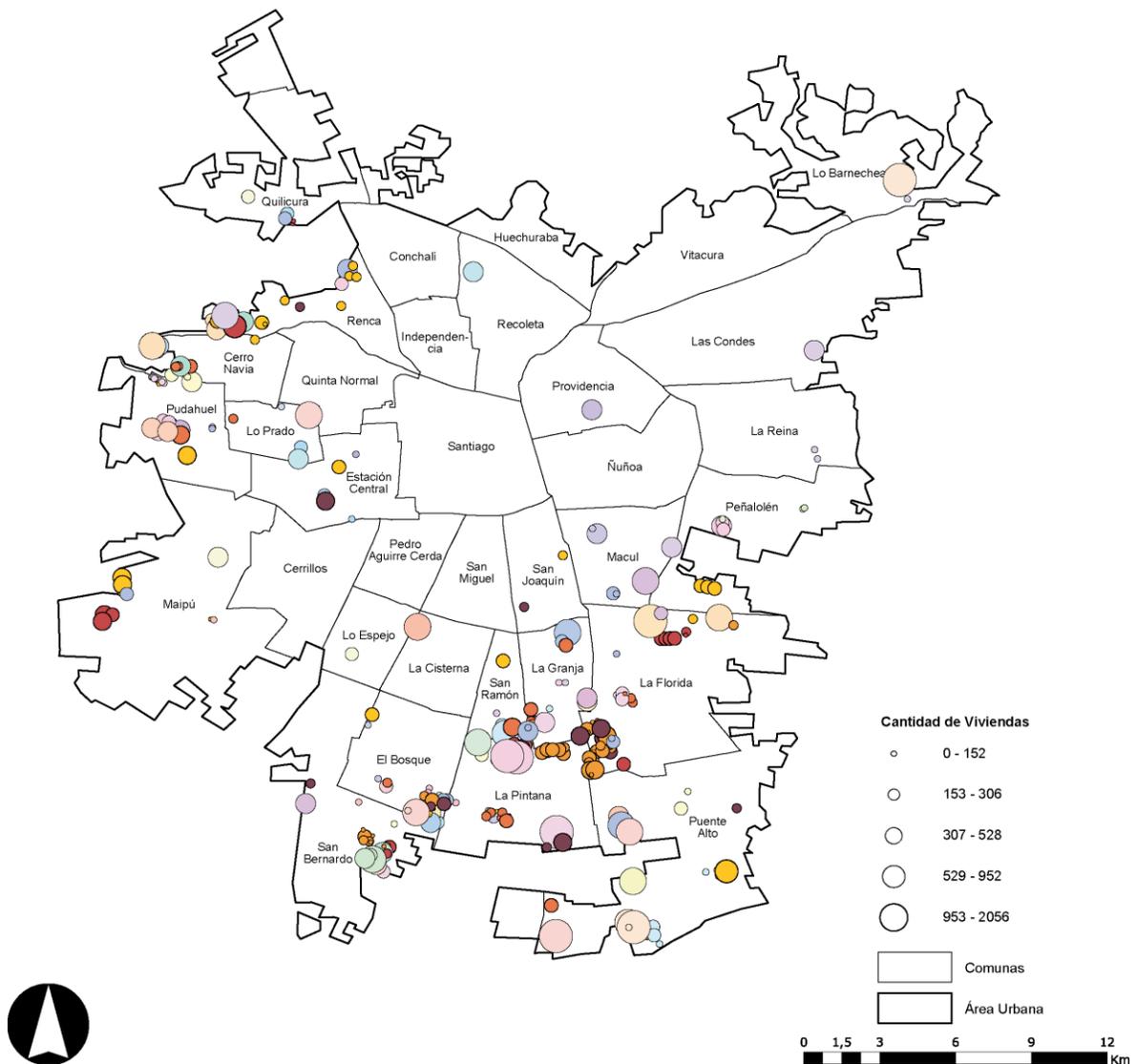


Ilustración 29: Viviendas construidas por el Sector Público entre 1979 y 1989 según empresa contratista. Los proyectos han sido clasificados según su tamaño en intervalos de equivalentes en función de la cantidad de viviendas terminadas. La tabla de colores según empresa se muestra en la página siguiente. Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en Memorias Anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

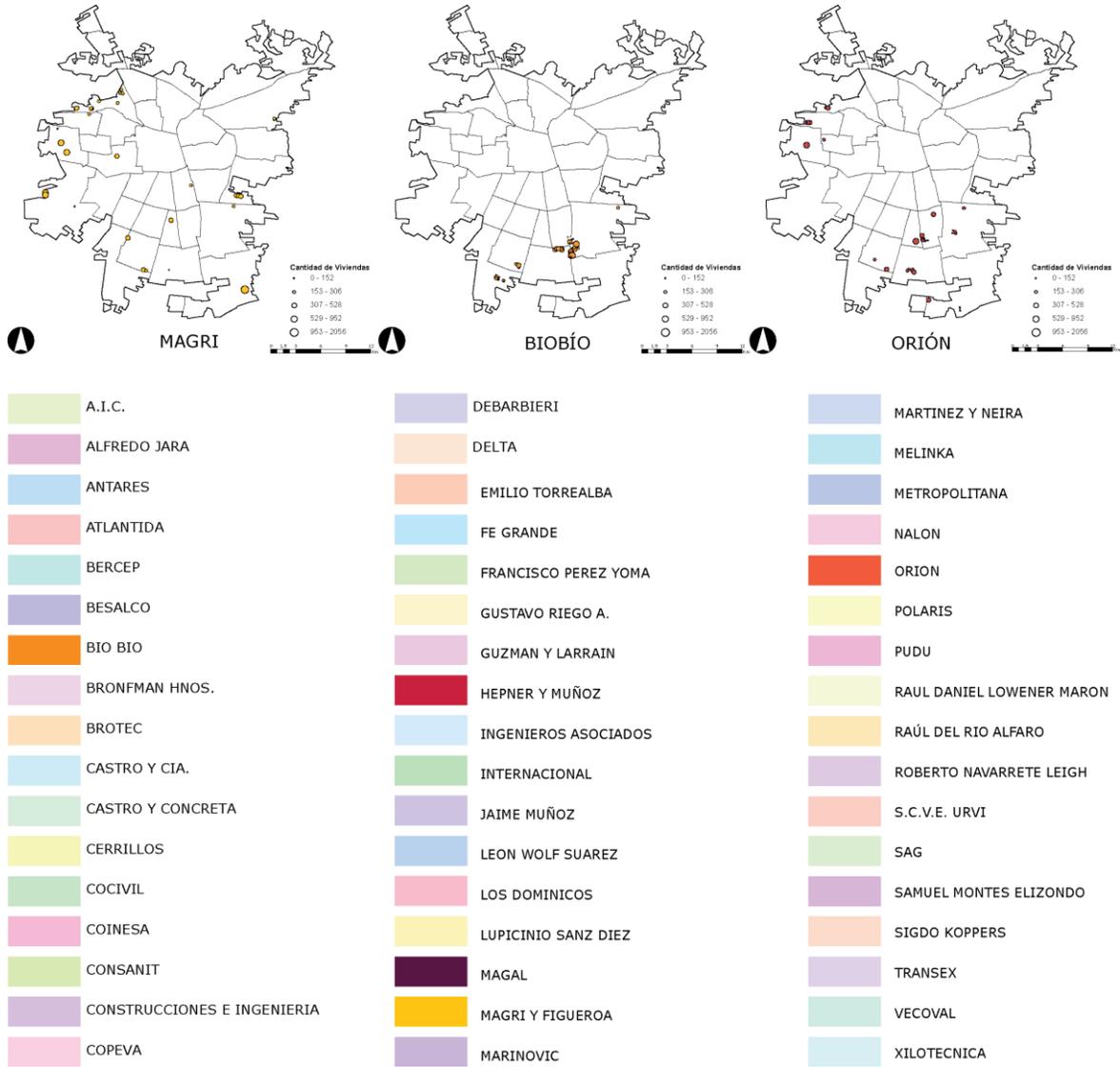


Ilustración 30: Viviendas construidas en el AMS por las empresas contratistas Magri, Biobío y Orión respectivamente. Tabla de colores según empresas constructoras. Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 9: EJEMPLO DE CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTRUIDOS DURANTE LA DICTADURA

POBLACIÓN LOS NOGALES – PUENTE ALTO (1980)

Conjunto habitacional correspondientes a las viviendas básicas de la línea social, destinada a la atención de familias erradicadas de los campamentos de El provenir (Cerro Navia), Villa Esmeralda (La Granja), Gómez Carreño (La Florida), CEMA Chile (varias comunas), L.D.M. (Puente Alto), Bienes Nacionales (Santiago), Barrio Cívico (Santiago) y L.D.M. (varias comunas) (Molina, 1985). Posee un total de 410 viviendas de 24,12m² cada una, las cuales tienen un costo unitario era de 223,31 UF. El costo de producción por metro cuadrado construido era de 9,26 UF/m². El conjunto tuvo un costo de 91.549 UF con un total de 9.889 m² edificados, y la densidad habitacional proyectada fue de 241,64hab/Há. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación por Obra Vendida (Decreto 306 de 1978), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Atlántida S.A. y el diseño del proyecto estuvo a cargo del arquitecto Armando Carrillo. La tipología de agrupamiento de estas viviendas es pareada, al igual que la mayoría de las poblaciones destinadas a la erradicación de campamentos. En términos comparativos con las viviendas sociales construidas ese año, la superficie unitaria era menor al promedio (34.98m²), el costo unitario ligeramente mayor al promedio (211,81 UF) y el costo por metro cuadrado construido muy por encima del promedio tanto de las viviendas sociales (6,51 UF/m²) como del de todas las viviendas terminadas ese año para la producción organizada por el Sector Público (7.17 UF/m²).



ILUSTRACIÓN 31: Elevación de vivienda tipo de conjunto habitacional Los Nogales (Puente Alto), construido en 1980 por la empresa contratista Atlántida S.A. Fuente: Elaboración propia

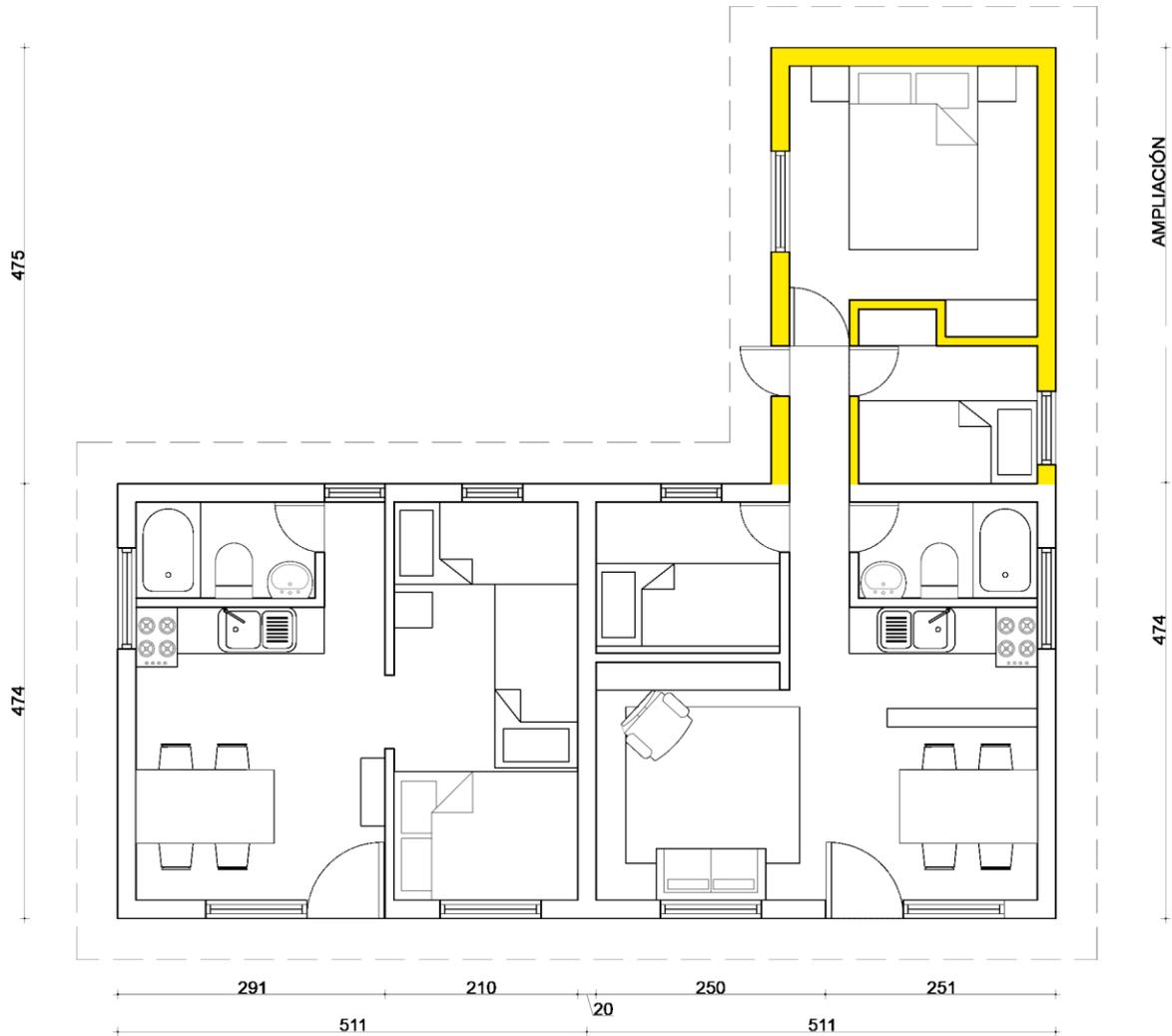


ILUSTRACIÓN 32: Planta de vivienda tipo de conjunto habitacional Los Nogales (Puente Alto), construido en 1980 por la empresa contratista Atlántida S.A. Fuente: Elaboración propia



ILUSTRACIÓN 33: Población Los Nogales (Puente Alto). Conjunto edificado en 1980 del programa de vivienda básica de línea social, destinada a la erradicación de campamentos. Escala 1:2500. Fuente: Elaboración propia



POBLACIÓN SAN RICARDO – LA PINTANA (1981)

Proyecto habitacional correspondientes a las viviendas de la línea postulantes, destinada a la atención de la demanda remanente del Sistema Único de Postulación. Estas viviendas tenían un estándar más alto que las viviendas sociales, y representan los últimos vestigios de la construcción de viviendas por el Estado para familias de clase media baja. Posteriormente, esta demanda sería atendida solo por el subsidio habitacional. Esta etapa del proyecto consulta un total de 576 viviendas de 54,90m² cada una, con un costo unitario era de 363,33 UF. El costo de producción por metro cuadrado construido era de 6,62 UF/m². El proyecto tuvo un costo de 206.455 UF con un total de 31.622m² edificados y su densidad habitacional proyectada era de 986 Hab/Há. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación "Llave en mano" (Decreto 1292 de 1978), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Orión S.A. donde el diseño del proyecto estuvo a cargo de los arquitectos Héctor y Ramón Valdés. La tipología de agrupamiento de estas viviendas es en altura, algo que en este tiempo era propio de esta línea. En términos comparativos con las viviendas sociales construidas ese año, la superficie unitaria de estas viviendas era mayor su promedio (28,21m²), al igual que el costo unitario (213,29 UF) y el costo por metro cuadrado construido (6,51 UF/m²). No obstante, el costo por metro cuadrado construido de estas viviendas era menor al promedio para ese año de la línea social (7,63 UF/m²).

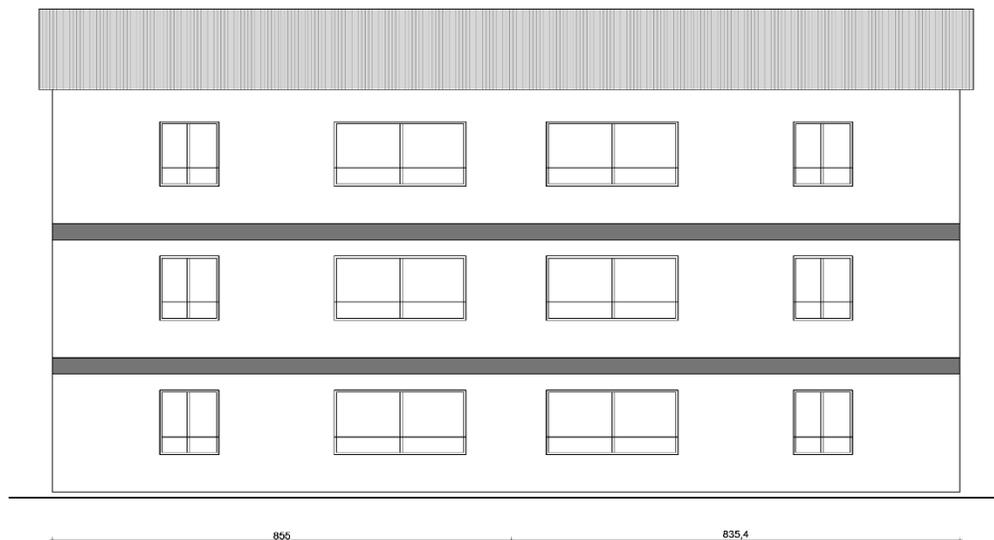


ILUSTRACIÓN 34: Elevación de block del conjunto habitacional San Ricardo (La Pintana), construido en 1981 por la empresa contratista Orión S.A. Fuente: Elaboración propia.



ILUSTRACIÓN 35: Planta de block y de vivienda tipo del conjunto habitacional San Ricardo (La Pintana), construido en 1981 por la empresa contratista Orión S.A. para la línea postulante. Fuente: Elaboración propia.



ILUSTRACIÓN 36: Población San Ricardo (La Pintana). Conjunto en tipología en altura construido por la empresa Orión en 1981 para el programa de postulantes. Arquitectos: Héctor y Ramón Valdés. Escala 1:2500. Fuente: Elaboración propia.



POBLACIÓN SANTA MARÍA DE LA ESTRELLA – LA FLORIDA (1982)

Conjunto habitacional correspondientes al programa de viviendas básicas de la línea social, destinado a atender las familias erradicadas del campamento Oscar Bonilla de Quinta Normal (Molina, 1985). Posee un total de 44 viviendas de 32,93m² cada una, las cuales con un costo unitario de 263,32 UF. El costo de producción por metro cuadrado construido fue de 8,00 UF/m². La densidad habitacional proyectada del conjunto era de 274,62hab/Há y tuvo un costo total de 11.586 UF, financiado con fondos municipales, equivalentes a un total de 1.449m² edificados. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación "llave en mano" (Decreto 1292 de 1978), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Biobío S.A. El diseño del proyecto estuvo a cargo de los arquitectos Germán del Río y Guillermo Tapia, y la tipología de agrupamiento de estas viviendas es pareada.



ILUSTRACIÓN 37: Conjunto Santa María de la Estrella (La Florida). Viviendas básicas en tipología en pareada, construidas por la empresa Biobío en 1982 para la línea social y destinada para la erradicación de campamentos. Arquitectos: Germán del Río y Guillermo Tapia. Escala 1:2500. Fuente: Elaboración propia.



POBLACIÓN EL PARRAL II – PEÑALOLÉN (1984)

Conjunto habitacional correspondientes al programa de viviendas básicas de la línea social, destinado a atender las familias erradicadas de los campamentos Guacolda (Macul), Nueva Quilín (Macul), Parcela 13 (Macul), Diego Portales (Ñuñoa), Caupolicán (Macul) y Nueva Aurora de Chile (San Joaquín) (Molina, 1985). Posee un total de 240 viviendas de 29,12m² cada una, las cuales tenían un costo unitario de 220 UF. El costo de producción por metro cuadrado construido fue de 7,55 UF/m². La densidad habitacional proyectada del conjunto era de 222,96hab/Há y tuvo un costo total de 52.800 UF, financiado con fondos del Ministerio de Vivienda y del Ministerio del Interior, y representaron un total de 6.989m² edificados. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación "llave en mano" (Decreto 171 de 1983), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Guzmán y Larraín S.A. y el diseño del proyecto estuvo a cargo de los arquitectos Eugenio Orellana y J. Manuel Sepúlveda. La tipología de agrupamiento de estas viviendas es pareada.



ILUSTRACIÓN 38: Conjunto El Parral II (Peñalolén). Viviendas básicas en tipología en pareada, construidas por la empresa constructora Guzmán y Larraín S.A. en 1984 para la línea social y destinada para la erradicación de campamentos. Arquitectos: Eugenio Orellana y J. Manuel Sepúlveda. Escala 1:2500. Fuente: Elaboración propia.



POBLACIÓN VALLE DE AZAPA – RENCA (1986)

Conjunto habitacional correspondientes la línea social. Posee un total de 2.056 viviendas en dos tipologías de agrupamiento (casas continuas y departamentos en altura), de 39,51m² y 39,77m² respectivamente. Estas viviendas tenían un costo unitario de 147,89 UF, y de 3,89 UF/m² construido. La densidad habitacional proyectada para conjunto era de 381,35 hab/Há y tuvo un costo total de 304.000 UF que representaron un total de 78.110m² edificados. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación “*llave en mano*” (Decreto 29 de 1984), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Hepner y Muñoz Ltda. donde el diseño del proyecto estuvo a cargo de los arquitectos Julio Concha, Germán del Río, Edith Frindt, Fernando Silva, Guillermo Tapia y Carlos Maldonado.



ILUSTRACIÓN 39: Elevación de viviendas en tipología continua y en altura del conjunto habitacional Valle de Azapa (Renca), construido en 1984 por la empresa contratista Hepner y Muñoz Ltda. Fuente: Elaboración propia.

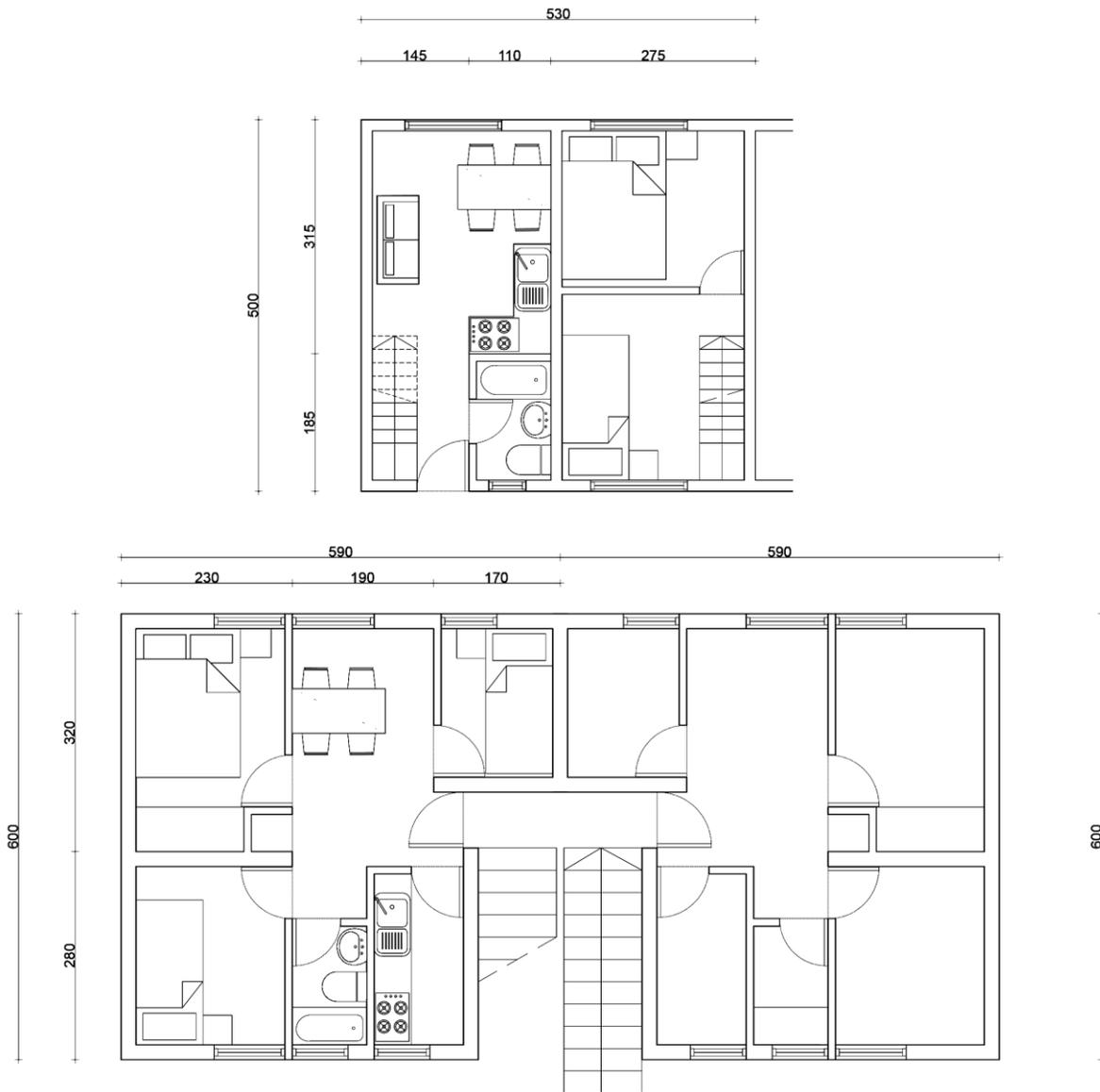


ILUSTRACIÓN 40: Plantas de viviendas en tipología continua y en altura del conjunto habitacional Valle de Azapa (Renca), construido en 1984 por la empresa contratista Hepner y Muñoz Ltda. Fuente: Elaboración propia.

POBLACIÓN LOS LAGOS III – CERRO NAVIA (1988)

Conjunto habitacional correspondientes la línea social. Posee un total de 796 viviendas, agrupadas en una tipología continua, las cuales tienen una superficie unitaria de 34,57m². Estas viviendas tenían un costo unitario de 173 UF, y de 5,40 UF/m² construido. La densidad habitacional proyectada para conjunto era de 505,77 hab/Há y tuvo un costo total de 137.708 UF que representaron un total de 25.515m² edificados. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación “llave en mano” (Decreto 29 de 1984), la cual estuvo a cargo de la empresa constructora Brotec S.A. donde el diseño del proyecto estuvo a cargo de dos estudios Browne, Wenborne San Martín Arquitectos, y Mardones Arquitectos y Asociados.

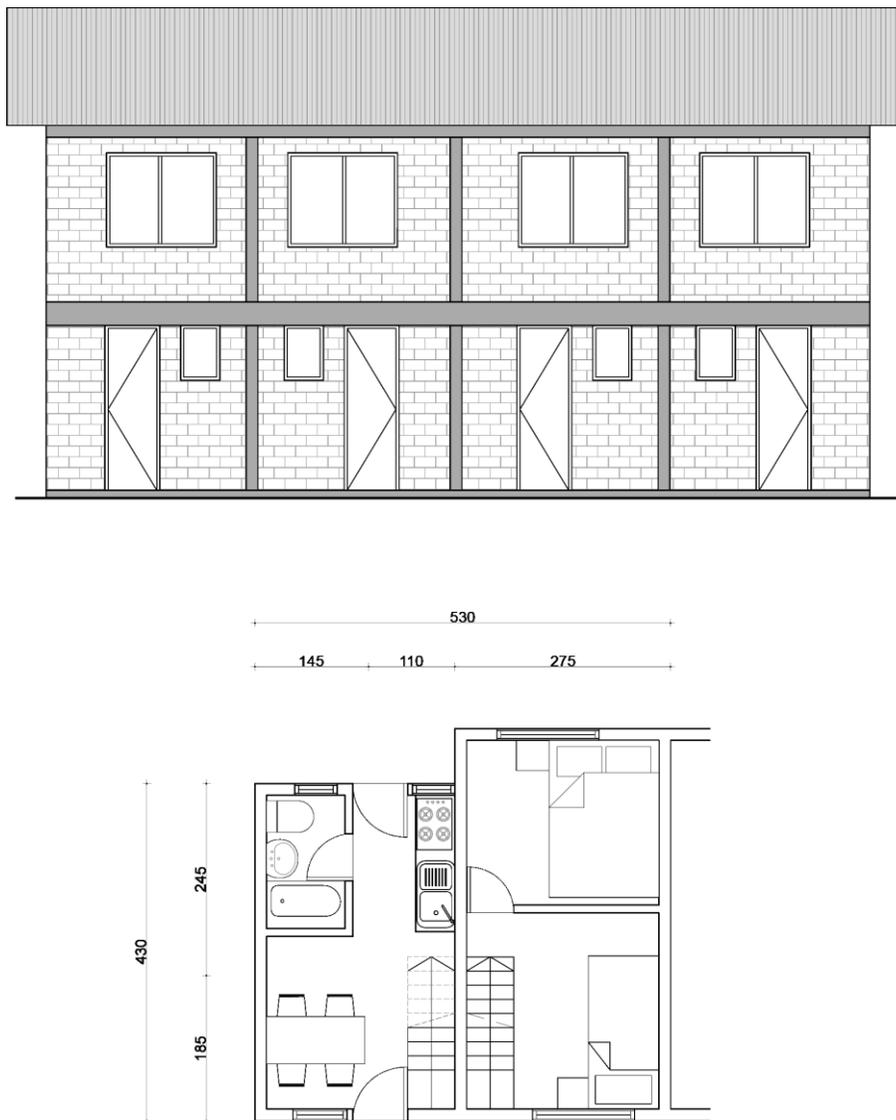


ILUSTRACIÓN 42: Elevación y planta de vivienda en tipología continua del conjunto habitacional Los Lagos III (Cerro Navia), construido en 1988 por la empresa contratista Brotec S.A. Fuente: Elaboración propia.

POBLACIÓN YERBAS BUENAS – SAN BERNARDO (1989)

Conjunto habitacional correspondientes al Programa Extraordinario de Vivienda Social (PERVS). Posee un total de 320 viviendas, agrupadas en una tipología en altura, las cuales tienen una superficie unitaria de 46,28m². Estas viviendas tenían un costo unitario de 238,09 UF, y de 5,15 UF/m² construido. El costo total del proyecto fue de 76.190 UF que representaron un total de 14.808m² edificados. La construcción de estas viviendas se realizó mediante el Sistema de Contratación "llave en mano" (Decreto 29 de 1984), la cual estuvo a cargo de la empresa Sociedad de Construcciones e Ingeniería S.A.

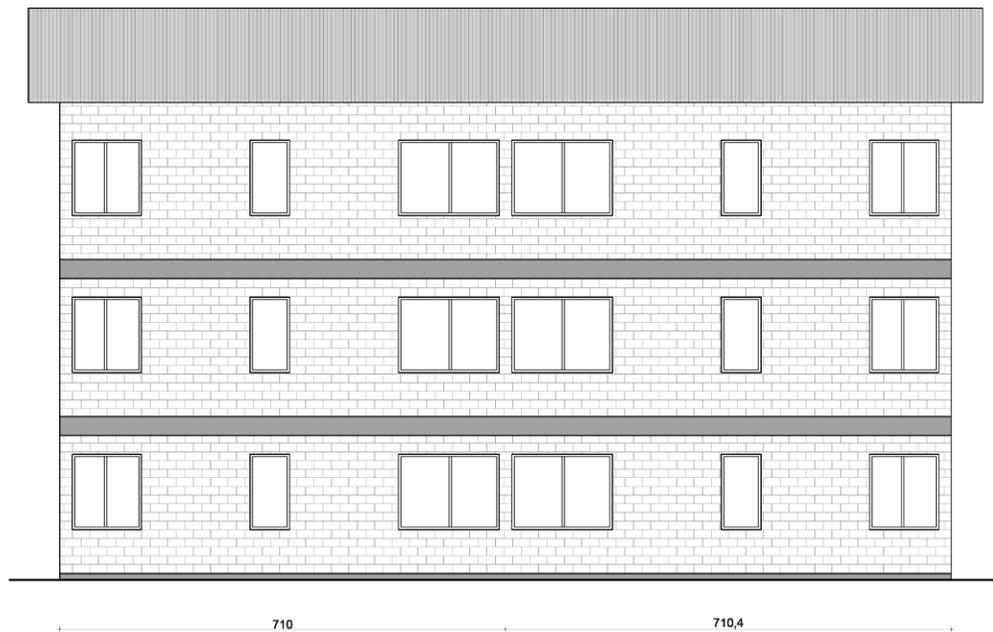


ILUSTRACIÓN 44: Elevación de viviendas en tipología en altura del conjunto habitacional Yervas Buenas (San Bernardo), construido en 1989 por la empresa Sociedad de Construcciones e Ingeniería S.A. Fuente: Elaboración propia.



ILUSTRACIÓN 45: Plantas de viviendas en tipología en altura del conjunto habitacional Yerbas Buenas (San Bernardo), construido en 1989 por la empresa Sociedad de Construcciones e Ingeniería S.A. Fuente: Elaboración propia.

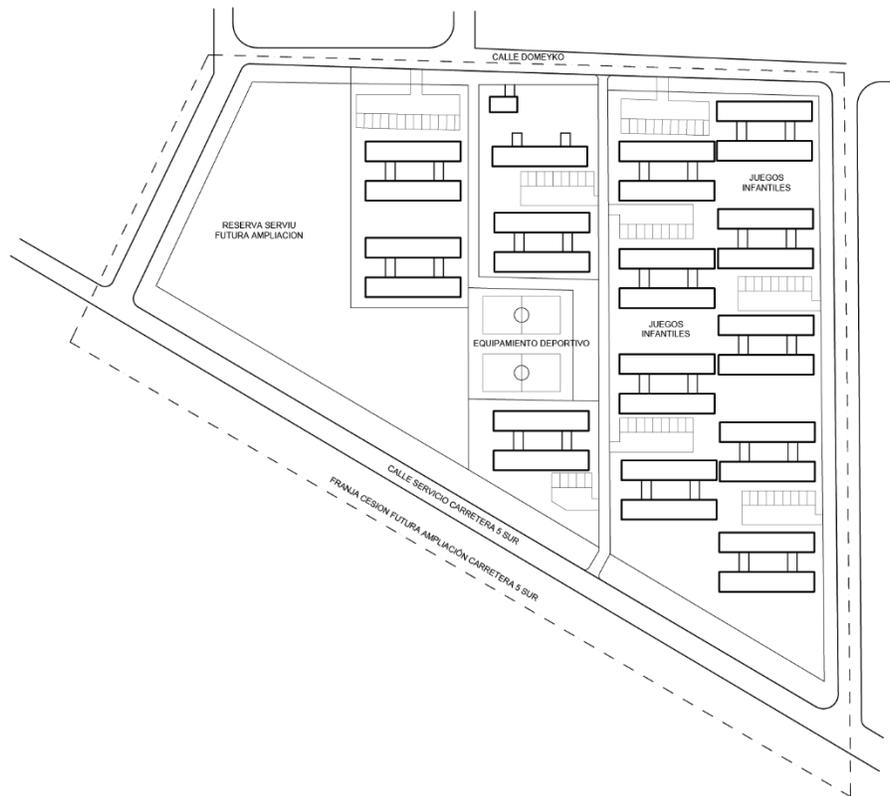


ILUSTRACIÓN 46: Conjunto habitacional Yerbas Buenas (San Bernardo). Viviendas del Programa Extraordinario de Vivienda Social (PEVS) en tipología en altura, construidas por la Sociedad de Construcciones e Ingeniería S.A. en 1989. Escala 1:2500. Fuente: Elaboración propia.



CONCLUSIONES

Varios han sido los trabajos que en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo han abordado la mercantilización de la vivienda social durante la dictadura militar pinochetista. Sin embargo, la mayoría se ha realizado desde una perspectiva semántica, en razón del cambio de significado de la vivienda desde la condición de derecho a la de mercancía. La mayoría de ellos también han atribuido esta mercantilización a la creación del Subsidio Habitacional de 1978, y a los efectos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La presente tesis, más que los discursos, se ha focalizado en analizar los hechos, vale decir, las transformaciones de la política y la producción habitacional. Tal como se ha discutido en el capítulo 1, la mercantilización representa más bien un proceso que un estado absoluto, por lo tanto, lo que se ha analizado es el proceso de cambios mediante el cual la vivienda profundizó su condición mercantil. Además, a sabiendas de que existen múltiples formas de entender el concepto de mercantilización, se ha decidido tomar una perspectiva fundada en el traspaso de funciones desde el Estado al mercado. En ello, se entenderá como mercantilización la dependencia del mercado para la satisfacción de las necesidades, al amparo de una racionalidad económica. Para el desarrollo de esta investigación se ha adoptado una perspectiva fundada en el análisis de los sistemas de producción habitacional, propuesto por Topalov y Sabatini, la cual invita a consultar por quien controla las fases principales de la producción: *organización y promoción, suelo, construcción y financiamiento*. A continuación, se presentan los principales hallazgos de la investigación.

Antes que nada, cabe señalar que el proceso de transformaciones de la política habitacional chilena no siguió un cause lineal hacia la mercantilización de la vivienda social. Por el contrario, durante los 16 años de la dictadura pinochetista se hicieron varios ensayos políticos-institucionales que permitirían entender la mercantilización de distintas maneras. En este sentido, ha sido posible distinguir tres tiempos específicos de la política habitacional. En un primer momento, entre 1973 y 1976, la esta política siguió una cierta continuidad de la tradición habitacional heredada principalmente de finales de la década de 1960, lo cual se puede evidenciar en el estímulo al ahorro, la tenencia en propiedad de las soluciones habitacionales, y los altos estándares habitacionales de las viviendas entregadas. A ello también se suma la creación del Sistema Único de Postulación en 1975, heredero del SINAP, y mediante el cual el Estado producía viviendas para familias de clase media susceptibles al ahorro y al endeudamiento. Esta línea respondía a una larga tradición de producción de viviendas públicas para los sectores medios, cuyos orígenes se pueden remontar a la década de 1930. Con el cierre de las listas de postulantes en 1978, muere también esta tradición y pasa a ser reemplazada por el Subsidio habitacional. Con respecto a la contratación de obras, se eliminaron algunas reformas introducidas por la Unidad Popular, pero el Estado siguió manteniendo el control sobre la producción habitacional y la organización de la demanda. Ello puede ser evidenciado en la promulgación del Decreto 331 de 1975, mediante el cual el Estado suministraba el terreno donde se ejecutarían las viviendas, y las bases técnicas y de diseño de los proyectos habitacionales, relegando al sector privado solo la construcción de las viviendas.

Por esta razón no es posible hablar de que en este tiempo existió una mercantilización de la vivienda social, aun cuando los proyectos se licitaban a quienes ofrecieran cumplir con las bases estipuladas al menor precio. Todo esto daría cuenta que al menos en este periodo el MINVU no tuvo la intención manifiesta de mercantilizar la vivienda.

Sin embargo, durante este periodo ha sido posible evidenciar algunos cambios de importancia. El primero de ellos da cuenta de una reducción importante del gasto fiscal, decidida principalmente por los ministerios económicos, a lo que se suma la reajustabilidad de las deudas habitacionales que habían sido eliminadas durante el Gobierno de Allende. Además, se realizó una reestructuración del sector vivienda, principalmente a través de la creación de las SEREMIS y los SERVIU, los cuales regionalizaron la labor habitacional y eliminaron las antiguas corporaciones dependientes del Ministerio (CORVI, CORMU, COU, CORHABIT). Finalmente, se creó el Programa de Vivienda Social en 1975, cuya responsabilidad recaía en los municipios, quienes por medio de los Comités Habitacionales Comunales (CHC), debían catastrar los requerimientos de los grupos más vulnerables, elaborar y ejecutar los planes de viviendas en coordinación con el MINVU, y conseguir el financiamiento necesario para ello. Esta suerte de *alcaldización* de la política de vivienda social, similar a lo que sucedió con la educación, mostraba el decidido interés del régimen por descentralizar las políticas sociales. Sin embargo, en el caso del sector vivienda el experimento fue abandonado con bastante rapidez.

Un decidido impulso a la mercantilización de la vivienda social comienza a producirse en 1977, durante el periodo al que se ha denominado como *neoliberalismo radical*, y a partir del cual se produjo un traspaso de funciones del Estado al mercado. Durante estos años, y hasta 1984, la dictadura militar asumió que el mercado por sí solo sería capaz de satisfacer los requerimientos habitacionales, incluso el de las familias más pobres. En ello, el Estado debía quedar relegado solamente a un rol subsidiario, tendiente a facilitar el acceso de las familias al mercado de la vivienda, acción que a su vez debía perdurar solo mientras los niveles de ingreso de la población no permitieran que éstas pudieran acceder por sus propios medios a la compra de una vivienda en el mercado.

Para ello, se planteó la necesidad de traspasar funciones del Estado al mercado, lo cual se concretizó con dos acciones muy específicas. La primera da cuenta de la implementación del Subsidio Habitacional en 1978. Un instrumento de financiamiento para la vivienda orientado a la demanda, el cual consistía en un bono por un monto fijo y que se pagaba por una sola vez a las familias para que éstas pudieran adquirir una vivienda en el mercado. Este instrumento, que en un primer momento había sido pensado para tener un carácter transitorio, debía facilitar el acceso al mercado de los sectores más postergados, solo hasta llegar la situación en la cual el mercado podría satisfacer por sí solo todas las necesidades habitacionales, sin intervención alguna del Estado en el financiamiento, momento a partir del cual el subsidio desaparecería. La segunda acción resulta de la creación de un nuevo Sistema de Contratación de Obras con proyectos precalificados, también conocido como "*llave en mano*", el cual estaba destinado a la producción habitacional organizada por el Estado. En este sistema, creado a partir de 1977, el Estado traspasaba a la empresa la función de gestionar los terrenos, diseñar los proyectos, de conseguir el financiamiento necesario, y de realizar todos los trámites y gestiones

necesarios, además de construir los conjuntos, que tradicionalmente había sido la principal función asignadas a las empresas. Ambos mecanismos, el de financiamiento a la demanda y el de contratación de obras, contienen elementos de la promoción inmobiliaria al traspasar funciones inherentes de la producción habitacional al mercado. No obstante, el Estado siguió manteniendo a su cargo la organización la demanda, definiendo la oferta concreta de viviendas disponibles mediante la contratación de obras. Así, una vez adquiridas las viviendas a las empresas contratistas, las suministraba de manera directa a los beneficiarios de las políticas de vivienda del Sistema Único de Postulación (SUP) y del Programa de Vivienda Social, el cual a partir de 1979 pasó a estar a cargo de los SERVIU. En el caso del Subsidio Habitacional, la demanda habitacional era atendida directamente por el Sector Privado en razón de las reglas de la oferta y la demanda, estableciéndose una relación directa entre las familias y el mercado de la vivienda.

A pesar de ello, durante el periodo al que se ha denominado *neoliberalismo radical* (1978-1983), el mercado no estuvo tan interesado de operar con estas líneas de atención a la demanda. En el caso del subsidio habitacional, y aun cuando se ensayaron algunos cambios, muchos de los certificados asignados inicialmente quedaron sin ser utilizados, principalmente por falta de oferta habitacional y del financiamiento complementario necesario para poder comprar una vivienda. Prueba de ello es lo que sucedió con el Subsidio Variable, en el cual, de los 24.104 subsidios otorgados solo fueron utilizados 8.495. Por otro lado, se pudo evidenciar que los criterios utilizados para la asignación de los Subsidios Habitacionales no estaban determinados por el grado de vulnerabilidad de las familias y sus necesidades específicas. En el caso de la producción habitacional, y al estar durante este periodo enfocada principalmente en la atención de las familias de campamento en condiciones de extrema vulnerabilidad, la asignación respondía a criterios específicos en función de las necesidades. Sin embargo, la producción habitacional solo se había concentrado para estos casos excepcionales y para atender los compromisos ya adquiridos.

A partir de 1984 se comienzan a desarrollar una serie de transformaciones en la política habitacional que marcan el inicio del periodo al que se ha denominado como *neoliberalismo pragmático* (1984-1989). En él se puede evidenciar que el régimen renuncia a la idea que el mercado por si solo es capaz de satisfacer todos los aspectos de la provisión de bienes y servicios sociales, como la vivienda, sin la ayuda sostenida del Estado. En ese sentido desatacan la modificación de los reglamentos de postulación al Subsidio habitacional y así como la diversificación de las líneas de atención subsidiarias, como por ejemplo el SAF que incorporaba a los sectores medios con mayor capacidad de endeudamiento y ahorro. El subsidio pasaba así de una herramienta transitoria, a un instrumento permanente que permitía sostener una demanda para el mercado privado de la vivienda.

También durante este periodo se realizan cambios en los Sistemas de Postulación y Asignación de las viviendas construidas por mandato del Sector Público. Esto posibilitó que otras familias, no solo aquellas que vivían en campamentos, pudieran postular a este tipo de viviendas. Este sistema de postulación y de asignación de viviendas SERVIU consideraba los puntajes de precalificación obtenidos en la Ficha de Caracterización So-

cioeconómica CAS, favoreciendo, a diferencia del Subsidio Habitacional, que los beneficiarios fuesen realmente familias necesitadas. Pese a ello, no se hicieron mayores modificaciones a los Sistemas de Contratación de Obras, con lo cual el Sector Privado siguió controlando los aspectos principales del Sistema de Producción habitacional, como la compra de los terrenos, la construcción y el financiamiento. No obstante, para incentivar la participación del sector privado en la producción habitacional organizada por el sector público, se comenzó a otorgar a las empresas créditos a corto plazo y a pagar por estado de avance de las obras. A ello se suma la reducción de los estándares habitacionales, a partir de las modificaciones al Reglamento Especial de Viviendas Económicas y de la incorporación del Método de Condiciones Mínimas, los cuales estandarizaron la vivienda social y la redujeron a los mínimos exigidos. Así, la dictadura anunciaba que el objetivo de la política de vivienda sociales era construir la mayor cantidad de viviendas al menor costo posible en cumplimiento con los mínimos exigidos, haciendo que a partir de 1984 se observe una fuerte caída en los costos por metro cuadrado construido de las viviendas. Resulta sorprendente evidenciar que, durante este periodo en el cual había una mayor participación del Estado, los estándares habitacionales se redujeran a tal punto que las viviendas construidas durante el *neoliberalismo radical*, destinadas a la erradicación de campamentos, tenían un mayor estándar que las construidas a partir de 1984.

Con todo ello se puede concluir que la mercantilización de la vivienda social durante la dictadura puede ser entendida de distintas maneras. Durante el *neoliberalismo radical* existió la voluntad de traspasar enteramente la función productiva, en el entendido que el mercado era la institución que mejor podía atender los requerimientos habitacionales de la población, incluyendo los más pobres. En este sentido, el Estado tenía solamente que regular. A partir de 1984, con el *neoliberalismo pragmático*, la dictadura entendió que el mercado no podía hacerse cargo de esta necesidad, o bien, no estaba interesado de hacerlo. Para ello, desarrolló una política de incentivos tendiente a aumentar la participación del sector privado, y consolidar un mercado basado en la producción de viviendas terminadas para los más pobres. Esta política de incentivos redujo la vivienda a una mercancía, un producto terminado, estandarizado y cualificable a través de atributos monetarios. Esto significó un retorno del Estado, pero con el decidido interés de orientar la política habitacional hacia el mercado. Por esta razón se podría aseverar que finalmente existió una mercantilización parcial de la vivienda, por cuanto el mercado nunca pudo hacerse cargo por sí solo de la demanda de viviendas de los grupos más pobres, sino que para crear y sostener dicho mercado fue necesaria la intervención subsidiaria del Estado. La dictadura develó que con la intervención del Estado era posible hacer de las necesidades de los más pobres un mercado sostenido en el tiempo.

Este trabajo espera contribuir a futuras investigaciones, y en ello se reconoce que hay elementos de los que aquí se abordaron que merecen ser más desarrollados. Ejemplo de ello son las transformaciones materiales en la calidad de las viviendas; el análisis en los precios de los suelos; y otras formas de entender la mercantilización, por ejemplo, a partir de su capacidad de intercambio. También ha quedado pendiente estudiar la forma en que los diversos productos habitacionales lograron satisfacer y adecuarse a las necesidades particulares de la población. Se espera que con el tiempo se puedan explorar estas y otras consideraciones en relación a la mercantilización de la vivienda social.

ANEXOS

NORMATIVA CONSULTADA

D.S. N°1608 (1959), Reglamento especial de viviendas económicas. Ministerio de Obras Públicas (05 de septiembre 1959)

D.S. N°553 (1967), Aprueba reglamento sobre postulaciones a préstamos de adquisición, construcción o ampliación de sitios o viviendas para la corporación de servicios habitacionales. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (05 de octubre 1967).

D.L. N°539 (1974), Deroga disposiciones de la Ley N°17.663 y establece normas sobre reajustabilidad y pago de dividendos de deudas habitacionales. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (28 de junio 1974)

D.S. N°618 (1974), Aprueba reglamento sobre postulaciones a viviendas de la corporación de servicios habitacionales o encomendadas a su administración. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (13 de diciembre 1974).

D.L. N°602 (1974), Elimina la construcción directa de obras. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (07 de agosto de 1974).

D.L. N°1.088 (1975), Aprueba programa de Viviendas Sociales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 7 de Julio de 1975).

D.S. N°268 (1975), Reglamento sobre asignación y venta de los inmuebles construidos por el MINVU y sus corporaciones. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (16 de agosto de 1975).

D.S. N°314 (1975), Reglamento para la aplicación del Decreto Ley N°1.088 de 1975, sobre programa de viviendas sociales. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (23 de octubre de 1975).

D.S. N°331 (1975), Aprueba reglamento para contratos de ejecución de obras de edificación y urbanización para los servicios e instituciones de la vivienda (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 28 de noviembre de 1975).

D.L. N°1305 (1976), Reestructura y regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (04 de mayo de 1975)

D.S. N°335 (1976), Modifica Decretos Supremos N°268 de 1975 y N°610 de 1974. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (19 de noviembre 1976).

D.S. N°458 (1976), Aprueba nueva Ley de Urbanismo General de Urbanismo y Construcciones. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (13 de abril de 1976).

D.S. N°322 (1976), Deroga artículo 5° del D.S. N°562 de 1974, y modifica reglamento especial de Viviendas Económicas contenido en el D.S. N°1.608 de 1959 del Ministerio de Obras Públicas. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (25 de octubre de 1976).

D.S. N°99 (1977), Modifica el reglamento especial de viviendas económicas. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (08 de marzo de 1977).

D.S. N°622 (1977), Bases administrativas generales de licitación pública para la adquisición de viviendas terminadas precalificadas, aplicables a los Servicios de Vivienda y Urbanización, para operar por mandato de los Comités Habitacionales Comunales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 03 de agosto de 1977).

D.S. N°188 (1978), Aprueba reglamento para asignación del Subsidio Habitacional. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (22 de marzo de 1978).

D.S. N°306 (1978), Aprueba las bases generales reglamentarias para la contratación de obras por el sistema de "Obra Vendida" (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 10 de mayo de 1978).

D.S. N°485 (1978), Modifica el artículo 9° del Reglamento Especial de Viviendas Económicas. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (03 de agosto de 1978).

D.S. N°1292 (1978), Bases administrativas generales reglamentarias de licitación pública para la adquisición de viviendas terminadas, con proyectos precalificados. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (03 de enero de 1978).

D.S. N°2.552 (1979), deroga el Decreto Ley N°1.088 de 1975 y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de "viviendas sociales"; modifica el Decreto Ley N°1.519 de 1976; define las "viviendas de emergencia". Ministerio de Vivienda y Urbanismo (23 de febrero de 1979).

D.S. N°206 (1980), Reglamento asignación subsidio habitacional rural. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (04 de agosto de 1980).

D.S. N°351 (1981), Reglamento asignación subsidio habitacional variable. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (27 de enero de 1981).

D.S. N°83 (1982), Fija Reglamento Especial de Viviendas Económicas a que se refiere el artículo 1° del DFL N°2 de 1959. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (08 de septiembre de 1982).

D.S. N°170 (1983), Texto refundido de Bases Generales Reglamentarias para Contratación de Obras por Sistema de Obra Vendida. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (22 de enero de 1983).

D.S. N°171 (1983), Modifica Decreto Supremo N°1.292 de 1977. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (14 de enero de 1983).

D.S. N°29 (1984), Aprueba bases generales reglamentarias de contratación de obras a suma alzada. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (11 de junio de 1984).

D.S. N°62 (1984), Reglamenta sistema de postulación, asignación y venta de viviendas destinadas a atender situaciones de marginalidad habitacional. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (20 de junio de 1984).

D.S. N°92 (1984), Modifica Decreto Supremo N°86 de 1983 que reglamenta el Sistema Nacional de Subsidio Habitacional y fija texto refundido. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (30 de junio de 1984)

D.S. N°74 (1984), Regula otorgamiento de subsidio habitacional para Sistema de Ahorro y Financiamiento de la Vivienda. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (15 de mayo de 1984).

D.S. N°168 (1984), Actualiza reglamento especial de viviendas económicas a que se refiere el artículo 1° del DFL N°2 de 1959. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (29 de noviembre de 1984).

D.S. N°235 (1986), Reglamenta sistema de participación de las instituciones del Sector Vivienda en programas especiales. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (06 de febrero de 1986).

D.S. N°167 (1986), Reglamenta sistema de subsidio habitacional para la atención del sector rural. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (04 de octubre de 1986).

D.S. N°44 (1988), Reglamenta Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (09 de abril de 1988).

PROYECTOS HABITACIONALES CONSULTADOS EN EL AMS

PROYECTO	COMUNA	AÑO	CANTIDAD	SUP. UNITARIA	COST. UNITARIO	LÍNEA DE ACCIÓN
CARAMPANGUE	QUILICURA	1979	287	42,61	313,86	SOCIALES
CONUNTO HABITACIONAL COPIAPO	SANTIAGO	1979	126	61,00	497,90	POSTULANTES
EL OBSERVATORIO	EL BOSQUE	1979	168	60,41	503,91	POSTULANTES
EL PUELICHE 1	EL BOSQUE	1979	112	47,42	313,20	SOCIALES
EL PUELICHE 2	EL BOSQUE	1979	64	47,42	309,84	SOCIALES
EL SALVADOR 3	RENCA	1979	250	43,05	315,50	SOCIALES
ILLANES-BEYTÍA	RENCA	1979	2	45,00	566,55	POSTULANTES
J. M. INFANTE	PROVIDENCIA	1979	48	43,17	(recontrato)	SOCIALES
LA RINCONADA	MAIPÚ	1979	194	44,98	253,70	SOCIALES
LOS CAROLINOS 1	EL BOSQUE	1979	190	46,11	317,38	POSTULANTES
LOS CAROLINOS 2	EL BOSQUE	1979	210	45,54	288,05	POSTULANTES
LOS PEUMOS 1	LA FLORIDA	1979	94	65,20	435,59	POSTULANTES
LOS PEUMOS 1	LA FLORIDA	1979	170	57,10	350,85	POSTULANTES
LOS PEUMOS 1	LA FLORIDA	1979	212	45,54	303,43	POSTULANTES
LOS PEUMOS 2	LA FLORIDA	1979	24	62,50	436,54	POSTULANTES
LOS PEUMOS 2	LA FLORIDA	1979	178	54,00	351,20	POSTULANTES
LOS PEUMOS 2	LA FLORIDA	1979	214	46,12	305,80	POSTULANTES
LOS RENOVALES	MAIPÚ	1979	156	44,98	315,50	SOCIALES
NONATO COO 2	PUENTE ALTO	1979	86	53,10	335,79	POSTULANTES
PABLO NERUDA 1	LA GRANJA	1979	58	65,20	406,43	POSTULANTES
PABLO NERUDA 1	LA GRANJA	1979	92	57,10	357,30	POSTULANTES
PABLO NERUDA 1	LA GRANJA	1979	102	45,54	287,22	POSTULANTES
PABLO NERUDA 2	LA GRANJA	1979	14	62,50	390,11	POSTULANTES
PABLO NERUDA 2	LA GRANJA	1979	38	54,00	338,57	POSTULANTES
PABLO NERUDA 2	LA GRANJA	1979	56	46,13	290,75	POSTULANTES
PALLAMAR	MAIPÚ	1979	72	43,69	310,78	SOCIALES
RIO LAUCA	LA REINA	1979	120	45,00	316,93	SOCIALES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1979	80	46,13	302,39	POSTULANTES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1979	120	46,13	321,81	POSTULANTES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1979	28	46,13	345,12	POSTULANTES
SAN DANIEL 3	PUDAHUEL	1979	52	44,14	313,20	SOCIALES
SAN GERÓNIMO 1	PUENTE ALTO	1979	109	65,20	399,81	POSTULANTES
SAN GERÓNIMO 1	PUENTE ALTO	1979	36	57,10	301,73	POSTULANTES
SAN GERÓNIMO 1	PUENTE ALTO	1979	79	45,54	262,50	POSTULANTES
SAN GERÓNIMO 2	PUENTE ALTO	1979	160	44,98	278,98	POSTULANTES
SAN GERÓNIMO 2	PUENTE ALTO	1979	160	44,98	318,60	POSTULANTES
SAN RICARDO 1	LA PINTANA	1979	196	43,56	313,20	SOCIALES
SAN RICARDO 2	LA PINTANA	1979	152	44,09	309,84	SOCIALES
SANTA EDUVIGIS	LA GRANJA	1979	142	44,98	309,84	SOCIALES
VILLA LO PRADO	LO PRADO	1979	80	60,53	503,50	POSTULANTES

EL DESPERTAR	MAIPÚ	1980	600	58,50	387,81	POSTULANTES
EL DESPERTAR	MAIPÚ	1980	610	53,81	333,42	POSTULANTES
EL DESPERTAR 5	MAIPÚ	1980	124	54,52	339,23	POSTULANTES
INÉS DE SUÁREZ	PROVIDENCIA	1980	396	73,31	986,47	POSTULANTES
LA BANDERA	SAN RAMON	1980	212	18,00	119,43	BÁSICAS
LA BANDERA	SAN RAMON	1980	576	18,00	119,43	BÁSICAS
LA FLORIDA	LA FLORIDA	1980	96	56,97	453,78	POSTULANTES
LOS CAROLINOS	EL BOSQUE	1980	146	27,00	159,38	BÁSICAS
LOS NOGALES	PUENTE ALTO	1980	410	24,12	223,31	BÁSICAS
LOS PEUMOS 3	LA FLORIDA	1980	76	56,25	406,15	POSTULANTES
NONATO COO	PUENTE ALTO	1980	46	28,02	158,90	BÁSICAS
NONATO COO 1	PUENTE ALTO	1980	104	54,51	305,07	POSTULANTES
NONATO COO 2	PUENTE ALTO	1980	146	53,10	335,79	POSTULANTES
PEDRO DE VALDIVIA / QUILIN	MACUL	1980	192	67,61	670,80	POSTULANTES
SAN DANIEL	PUDAHUEL	1980	76	27,02	158,40	BÁSICAS
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1980	24	46,13	345,12	POSTULANTES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1980	48	53,88	345,12	POSTULANTES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1980	70	46,13	302,39	POSTULANTES
SAN DANIEL 2	PUDAHUEL	1980	104	46,13	321,81	POSTULANTES
SAN GERÓNIMO	PUENTE ALTO	1980	56	28,02	158,90	BÁSICAS
SAN RAFAEL	LA FLORIDA	1980	144	69,12	512,97	POSTULANTES
SAN RAFAEL	LA FLORIDA	1980	156	60,48	394,59	POSTULANTES
SAN RICARDO	LA PINTANA	1980	104	24,22	158,90	BÁSICAS
SAN RICARDO	LA PINTANA	1980	192	69,12	394,59	POSTULANTES
SAN RICARDO	LA PINTANA	1980	192	69,12	512,97	POSTULANTES
SAN RICARDO 3	LA PINTANA	1980	64	58,70	360,00	POSTULANTES
SAN RICARDO 3	LA PINTANA	1980	260	58,70	340,57	POSTULANTES
SAN RICARDO 3	LA PINTANA	1980	97	65,20	360,00	POSTULANTES
SAN RICARDO 3	LA PINTANA	1980	240	48,65	293,96	POSTULANTES
SANTA CAROLINA	MACUL	1980	342	66,20	670,80	POSTULANTES
SANTIAGO AMENGUAL	PUDAHUEL	1980	4	57,09	347,24	POSTULANTES
SANTIAGO AMENGUAL	PUDAHUEL	1980	24	57,09	430,10	POSTULANTES
SANTIAGO AMENGUAL	PUDAHUEL	1980	12	56,63	347,24	POSTULANTES
SANTIAGO AMENGUAL	PUDAHUEL	1980	20	56,63	315,67	POSTULANTES
VITAL APOQUINDO	LAS CONDES	1980	180	54,52	394,59	POSTULANTES
VITAL APOQUINDO	LAS CONDES	1980	180	58,78	512,97	POSTULANTES
YUNGAY	LA GRANJA	1980	794	56,92	302,50	SOCIALES
YUNGAY	LA GRANJA	1980	206	54,51	302,50	SOCIALES
5 PINOS	SAN BERNARDO	1981	476	26,26	222,64	BÁSICAS
EL DESPERTAR	MAIPÚ	1981	70	28,00	198,42	BÁSICAS
EL OBSERVATORIO	EL BOSQUE	1981	192	54,35	363,33	POSTULANTES
EL OBSERVATORIO	EL BOSQUE	1981	192	51,24	343,15	POSTULANTES
EL PILAR	LA GRANJA	1981	360	54,90	342,94	POSTULANTES

ESMERALDA	LO PRADO	1981	216	61,60	433,61	POSTULANTES
FRANCISCO VERGARA	RENCA	1981	184	29,00	221,75	BÁSICAS
LA AGUADA SUR	MAIPÚ	1981	72	51,24	343,15	POSTULANTES
LA AGUADA SUR	MAIPÚ	1981	72	52,90	363,33	POSTULANTES
LA BANDERA	SAN RAMON	1981	28	25,85	200,00	BÁSICAS
LA BANDERA	SAN RAMON	1981	188	28,00	198,42	BÁSICAS
LA CAÑADA	SANTIAGO	1981	119	Variable	1.159,54	POSTULANTES
LAS TORRES	MAIPÚ	1981	160	28,00	198,42	BÁSICAS
LO CAMPINO	QUILICURA	1981	114	31,05	224,34	BÁSICAS
OSCAR BONILLA	PUENTE ALTO	1981	80	29,25	200,00	BÁSICAS
PABLO NERUDA S 10	LA GRANJA	1981	186	54,90	341,70	POSTULANTES
PABLO NERUDA S 10	LA GRANJA	1981	186	56,81	381,90	POSTULANTES
PALLAMAR	MAIPÚ	1981	25	50,40	313,29	SOCIALES
POETA NERUDA	LA GRANJA	1981	180	56,81	404,44	POSTULANTES
POETA NERUDA	LA GRANJA	1981	216	54,90	343,77	POSTULANTES
PRESIDENTE IBÁÑEZ	CONCHALÍ	1981	142	28,00	198,42	BÁSICAS
SAN RICARDO	LA PINTANA	1981	140	54,90	343,15	POSTULANTES
SAN RICARDO	LA PINTANA	1981	436	54,90	363,33	POSTULANTES
SANTA CAROLINA 4 B	MACUL	1981	126	66,19	681,44	POSTULANTES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1981	118	61,04	462,30	POSTULANTES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1981	118	61,49	542,70	POSTULANTES
VILLA ALONSO DE ERCILLA	LA FLORIDA	1981	333	57,00	462,30	POSTULANTES
VILLA ALONSO DE ERCILLA	LA FLORIDA	1981	333	57,00	542,70	POSTULANTES
VILLA ALONSO DE ERCILLA	LA FLORIDA	1981	333	57,00	461,92	POSTULANTES
VILLA ALONSO DE ERCILLA	LA FLORIDA	1981	333	57,00	542,25	POSTULANTES
VITAL APOQUINDO	LAS CONDES	1981	18	54,52	410,21	POSTULANTES
VITAL APOQUINDO	LAS CONDES	1981	18	58,78	533,27	POSTULANTES
CONJUNTO BAQUEDANO	EL BOSQUE	1982	216	VARIABLE	492,13	POSTULANTES
EL CASTILLO	LA PINTANA	1982	893	VARIABLE	255,10	SOCIALES
EL TATTERSAL	EL BOSQUE	1982	624	VARIABLE	363,46	POSTULANTES
EX CHACRA DUCAUD	SAN BERNARDO	1982	23	35,20	264,20	POSTULANTES
EX CHACRA DUCAUD	SAN BERNARDO	1982	116	32,60	297,31	SOCIALES
FROILÁN ROA	MACUL	1982	264	61,60	490,86	POSTULANTES
GENERAL FREIRE	RENCA	1982	240	VARIABLE	410,11	POSTULANTES
LA BANDERA	SAN RAMON	1982	448	28,86	110,20	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL	PUDAHUEL	1982	342	29,25	228,20	SOCIALES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1982	248	VARIABLE	492,77	POSTULANTES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1982	248	VARIABLE	491,07	POSTULANTES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1982	177	36,00	270,26	POSTULANTES
SANTA MARIA DE LA ESTRELLA	LA FLORIDA	1982	44	32,93	263,32	SOCIALES
SANTA MONICA 1	CONCHALÍ	1982	792	VARIABLE	273,72	POSTULANTES
SANTA MONICA 1	CONCHALÍ	1982	528	VARIABLE	410,11	POSTULANTES
TENIENTE CRUZ 2	LO PRADO	1982	288	59,90	328,37	POSTULANTES

TENIENTE CRUZ 2	LO PRADO	1982	288	54,90	410,47	POSTULANTES
YUNGAY	LA GRANJA	1982	364	28,86	95,96	SOCIALES
CAROL URZÚA	PUENTE ALTO	1983	1202	26,63	195,73	SOCIALES
ELEUTERIO RAMIREZ	LA PINTANA	1983	1062	VARIABLE	195,73	SOCIALES
EX PARQUE INDUSTRIAL	PUDAHUEL	1983	540	32,30	200,00	SOCIALES
HUAMACHUCO II (LOTE 1)	RENCA	1983	366	28,68	200,00	SOCIALES
HUAMACHUCO II (LOTE 3)	RENCA	1983	196	27,25	200,00	SOCIALES
LA BANDERA	SAN RAMON	1983	586	35,38	200,00	SOCIALES
LA CASTRINA	LA GRANJA	1983	366	35,38	200,00	SOCIALES
LAS TORRES	PEÑALOEN	1983	420	28,40	195,73	SOCIALES
LO VELÁZQUEZ	RENCA	1983	246	31,88	195,73	SOCIALES
RAUL DEL CANTO	LA PINTANA	1983	75	VARIABLE	200,00	SOCIALES
SAN GREGORIO	LA GRANJA	1983	116	27,25	200,00	SOCIALES
SANTA LAURA	EL BOSQUE	1983	110	32,68	200,00	SOCIALES
ALIANZA II	CERRO NAVIA	1984	370	VARIABLE	220,00	SOCIALES
CRISTOBAL COLON 1	SAN BERNARDO	1984	100	VARIABLE	220,00	SOCIALES
CRISTOBAL COLON 3	SAN BERNARDO	1984	321	35,57	220,00	SOCIALES
CRISTOBAL COLON B	SAN BERNARDO	1984	136	VARIABLE	220,00	SOCIALES
DIEGO DE ALMAGRO	LA PINTANA	1984	306	VARIABLE	220,00	SOCIALES
EL ARENAL	PUDAHUEL	1984	430	VARIABLE	220,00	SOCIALES
EL ARENAL 2	CERRO NAVIA	1984	302	37,70	220,00	SOCIALES
EL ARENAL 3	CERRO NAVIA	1984	68	37,70	220,00	SOCIALES
EL MARISCAL	PUENTE ALTO	1984	400	34,78	220,00	SOCIALES
EL PARRAL 1	PEÑALOEN	1984	330	29,12	220,00	SOCIALES
EL PARRAL 2	PEÑALOEN	1984	240	29,12	220,00	SOCIALES
EL PEÑON	PUENTE ALTO	1984	201	VARIABLE	220,00	SOCIALES
EL PEREJIL II	RENCA	1984	300	35,45	220,00	SOCIALES
ESTRELLA DE CHILE	SAN BERNARDO	1984	100	VARIABLE	220,00	SOCIALES
GASPAR DE ORENSE	SAN BERNARDO	1984	213	35,85	220,00	SOCIALES
HUAMACHUCO II	RENCA	1984	192	34,58	220,00	SOCIALES
INÉS DE SUÁREZ	EL BOSQUE	1984	113	34,47	220,00	SOCIALES
J. M. INFANTE 2-A	RENCA	1984	276	33,80	220,00	SOCIALES
J. M. INFANTE 2-B	RENCA	1984	290	33,80	220,00	SOCIALES
LAS TORRES 2	PEÑALOEN	1984	330	33,80	220,00	SOCIALES
LAS TORRES 3	PEÑALOEN	1984	414	33,80	220,00	SOCIALES
LO VELÁSQUEZ 2	RENCA	1984	300	32,43	220,00	SOCIALES
LO VELÁSQUEZ 3	RENCA	1984	58	32,43	220,00	SOCIALES
LO VELÁSQUEZ 4	RENCA	1984	276	32,43	220,00	SOCIALES
LO VELÁSQUEZ 5	RENCA	1984	206	32,43	220,00	SOCIALES
MARINA DE GAETE	EL BOSQUE	1984	359	36,19	220,00	SOCIALES
PEDRO DE OÑA	SAN BERNARDO	1984	100	37,35	220,00	SOCIALES
PEDRO DE OÑA	SAN BERNARDO	1984	192	37,35	220,00	SOCIALES
PEDRO DE VALDIVIA	SAN BERNARDO	1984	290	37,35	220,00	SOCIALES

PUNTA ARENAS	LA FLORIDA	1984	328	VARIABLE	220,00	SOCIALES
SAN JOSÉ DE LAS CLARAS	PUENTE ALTO	1984	615	28,66	220,00	SOCIALES
SANTA ELVIRA	CERRO NAVIA	1984	370	VARIABLE	220,00	SOCIALES
SANTA GABRIELA	PUENTE ALTO	1984	136	VARIABLE	220,00	SOCIALES
VILLA ESPAÑA	LA PINTANA	1984	306	34,65	220,00	SOCIALES
VILLA ESPAÑA	LA PINTANA	1984	114	34,65	220,00	SOCIALES
VILLA ESPAÑA A	LA PINTANA	1984	245	34,65	220,00	SOCIALES
VILLA LOS EUCALIPTUS	LA PINTANA	1984	420	36,69	220,00	SOCIALES
ANGELMO III	SAN BERNARDO	1985	288	VARIABLE	137,79	SOCIALES
ANGELMO IV	SAN BERNARDO	1985	300	VARIABLE	137,80	SOCIALES
ANGELMO V	SAN BERNARDO	1985	416	35,32	139,95	SOCIALES
ANGELMO VI	SAN BERNARDO	1985	160	35,32	139,96	SOCIALES
CRISTOBAL COLON IV	SAN BERNARDO	1985	256	VARIABLE	145,00	SOCIALES
CRISTOBAL COLON V	SAN BERNARDO	1985	70	35,32	139,57	SOCIALES
CRISTOBAL COLON VI	SAN BERNARDO	1985	184	35,32	139,57	SOCIALES
EL BOSQUE I	LA PINTANA	1985	180	36,88	150,47	SOCIALES
EL BOSQUE II	LA PINTANA	1985	420	35,37	139,87	SOCIALES
EL BOSQUE III	LA PINTANA	1985	420	35,37	139,87	SOCIALES
EL ROTO CHILENO	SAN RAMON	1985	350	37,56	159,63	SOCIALES
LA VIÑITA I	CERRO NAVIA	1985	417	35,85	143,50	SOCIALES
LA VIÑITA II	CERRO NAVIA	1985	408	35,85	143,55	SOCIALES
LOS PARRONES	CERRO NAVIA	1985	204	VARIABLE	152,80	SOCIALES
LOS QUILLAYES I	LA FLORIDA	1985	372	36,87	148,60	SOCIALES
LOS QUILLAYES II	LA FLORIDA	1985	180	36,88	148,60	SOCIALES
LOS QUILLAYES III	LA FLORIDA	1985	396	35,38	139,90	SOCIALES
LOS QUILLAYES IV	LA FLORIDA	1985	396	35,36	141,71	SOCIALES
LOS TRONCOS	LA CISTERNA	1985	588	VARIABLE	VARIABLE	SOCIALES
MAULE II	RENCA	1985	387	35,85	144,03	SOCIALES
MAULE III	RENCA	1985	378	35,85	144,08	SOCIALES
PABLO NERUDA S4-1	LA GRANJA	1985	384	VARIABLE	144,53	SOCIALES
PADRES CARMELITAS	ESTACIÓN CENTRAL	1985	192	35,00	147,25	SOCIALES
PAULA JARAQUEMADA	EL BOSQUE	1985	388	VARIABLE	141,29	SOCIALES
PEDRO DE CORDOVA	LO PRADO	1985	156	35,31	166,50	SOCIALES
PUNTA ARENAS II	LA FLORIDA	1985	96	37,08	148,55	SOCIALES
PUNTA ARENAS III	LA FLORIDA	1985	64	37,08	148,55	SOCIALES
SAN RAMON I	SAN RAMON	1985	360	35,26	147,88	SOCIALES
SAN RAMON II	SAN RAMON	1985	96	35,28	142,98	SOCIALES
VALLE CENTRAL	RENCA	1985	370	VARIABLE	190,00	SOCIALES
VILLA AMAZONAS	SAN BERNARDO	1985	370	VARIABLE	190,00	SOCIALES
VILLA ANGELMO I	SAN BERNARDO	1985	363	VARIABLE	190,00	SOCIALES
VILLA ANGELMO II	SAN BERNARDO	1985	287	VARIABLE	190,00	SOCIALES
VILLA NAVIDAD	SAN JOAQUIN	1985	192	VARIABLE	147,25	SOCIALES
ANGELMÓ SECTOR 7	SAN BERNARDO	1986	75	38,92	158,96	SOCIALES

ANGELMÓ SECTOR 8	SAN BERNARDO	1986	367	VARIABLE	161,00	SOCIALES
CARDENAL CASSAROLI I	EL BOSQUE	1986	45	38,92	158,67	SOCIALES
CARDENAL CASSAROLI II	EL BOSQUE	1986	168	39,28	161,20	SOCIALES
CRISTÓBAL COLÓN SECTOR 7	SAN BERNARDO	1986	150	38,92	158,95	SOCIALES
EL DESPERTAR - SECTOR XXIV	MAIPÚ	1986	252	39,44	155,99	SOCIALES
EL MOLINO 1	PUENTE ALTO	1986	582	36,77	155,39	SOCIALES
LAS CODORNICES I	MACUL	1986	228	39,28	169,73	SOCIALES
LAS CODORNICES II	MACUL	1986	72	39,28	167,89	SOCIALES
LO CAMPINO 1	QUILICURA	1986	102	37,99	185,78	SOCIALES
LO CAMPINO 2	QUILICURA	1986	230	37,99	173,30	SOCIALES
LO VELÁSQUEZ 6	RENCA	1986	403	VARIABLE	171,84	SOCIALES
LOS HÚSARES	LA FLORIDA	1986	684	VARIABLE	175,62	SOCIALES
LOS QUILLAYES V	LA FLORIDA	1986	660	38,92	157,90	SOCIALES
LOS QUILLAYES VI	LA FLORIDA	1986	628	VARIABLE	160,92	SOCIALES
NUEVO AMANECER (AMPLIACIÓN)	LA FLORIDA	1986	180	39,28	159,78	SOCIALES
PARCELA 4	RENCA	1986	142	VARIABLE	181,19	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 10	PUDAHUEL	1986	372	39,57	170,94	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 14	PUDAHUEL	1986	478	40,20	147,30	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 6 A	PUDAHUEL	1986	210	36,67	189,52	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 9-A	PUDAHUEL	1986	824	36,79	157,19	SOCIALES
SAN FRANCISCO 1	EL BOSQUE	1986	162	39,28	161,69	SOCIALES
SAN FRANCISCO 2	EL BOSQUE	1986	216	39,28	184,48	SOCIALES
SANTA RAQUEL I	LA FLORIDA	1986	495	38,92	166,80	SOCIALES
VALLE DE AZAPA	RENCA	1986	2056	VARIABLE	147,86	SOCIALES
VILLA CARDENAL SAMORÉ	EL BOSQUE	1986	315	38,92	157,86	SOCIALES
VILLA NOCEDAL - SECTOR 1	PUENTE ALTO	1986	543	32,70	156,57	SOCIALES
VILLA NOCEDAL - SECTOR 2	PUENTE ALTO	1986	305	32,70	156,57	SOCIALES
ALIANZA III	CERRO NAVIA	1987	232	37,04	165,93	SOCIALES
ALIANZA IV	CERRO NAVIA	1987	172	37,04	174,00	SOCIALES
BOROA	CERRO NAVIA	1987	193	37,00	152,71	SOCIALES
BRASILIA	ESTACIÓN CENTRAL	1987	756	40,99	149,90	SOCIALES
CARDENAL SAMORE SECTOR II	EL BOSQUE	1987	42	34,44	157,98	SOCIALES
CARDENAL SAMORE SECTOR II-B	EL BOSQUE	1987	8	31,22	139,29	SOCIALES
CHACON ZAMORA I	LA FLORIDA	1987	250	32,27	157,87	SOCIALES
CHACON ZAMORA II	LA FLORIDA	1987	94	33,48	175,15	SOCIALES
CONJUNTO HABITACIONAL CHILOE	PUENTE ALTO	1987	1038	37,08	148,78	SOCIALES
COSTANERA SUR (SARA GAJARDO)	CERRO NAVIA	1987	178	36,73	131,89	SOCIALES
EL DESCANSO II	QUILICURA	1987	125	33,48	154,43	SOCIALES
EL ESTANQUE 86	PENALOEN	1987	120	38,42	160,53	SOCIALES
EL ESTANQUE 86 (AMPLIACIÓN)	PENALOEN	1987	30	38,28	158,70	SOCIALES
EL TRANQUE	EL BOSQUE	1987	316	34,89	141,25	SOCIALES
JORGE ALESSANDRI R.	LO PRADO	1987	119	34,55	166,08	SOCIALES
JUAN PABLO II	EL BOSQUE	1987	380	37,04	146,72	SOCIALES

JUAN PABLO II - 2DA ETAPA	EL BOSQUE	1987	434	37,20	141,25	SOCIALES
LAGO VICHUQUEN	PENALOEN	1987	213	34,74	169,90	SOCIALES
LO BLANCO	EL BOSQUE	1987	250	37,22	138,35	SOCIALES
LO VELASQUEZ LOTES III Y IV	RENCA	1987	500	37,05	137,29	SOCIALES
LOS AROMOS	ESTACIÓN CENTRAL	1987	50	38,00	169,90	SOCIALES
NUEVO AMANECER II	LA FLORIDA	1987	260	33,33	150,14	SOCIALES
OBISPO FRANCISCO VALDES III	EL BOSQUE	1987	238	33,53	157,00	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 10 B	PUDAHUEL	1987	478	39,58	166,32	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 6 B	PUDAHUEL	1987	240	34,53	165,93	SOCIALES
PARQUE INDUSTRIAL LOTE 9 C	PUDAHUEL	1987	480	36,02	154,45	SOCIALES
POBLACIÓN BERLIOZ	SAN JOAQUIN	1987	230	33,76	169,80	SOCIALES
SAN ESTEBAN I	SAN BERNARDO	1987	650	34,46	144,50	SOCIALES
SAN ESTEBAN II	SAN BERNARDO	1987	251	34,31	158,50	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA SUR - SECTOR V	LA FLORIDA	1987	147	33,52	170,98	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA SUR - SECTOR I	LA FLORIDA	1987	388	33,47	154,90	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA SUR - SECTOR II	LA FLORIDA	1987	368	33,48	161,44	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA SUR - SECTOR III	LA FLORIDA	1987	100	33,46	169,50	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA SUR - SECTOR IV	LA FLORIDA	1987	100	33,46	169,50	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLASUR - SECTOR VI	LA FLORIDA	1987	254	33,50	171,50	SOCIALES
SAN LUIS DE QUILICURA	QUILICURA	1987	126	33,43	174,47	SOCIALES
SANTA RAQUEL II	LA FLORIDA	1987	298	37,13	176,77	SOCIALES
SANTA RAQUEL III	LA FLORIDA	1987	52	34,99	162,87	SOCIALES
SANTO TOMAS	LA PINTANA	1987	470	33,47	141,25	SOCIALES
SANTO TOMAS SECTOR II	LA PINTANA	1987	178	33,48	143,98	SOCIALES
SANTO TOMAS SECTOR III	LA PINTANA	1987	170	33,47	143,96	SOCIALES
VILLA BALMACEDA	RENCA	1987	258	33,48	172,00	SOCIALES
YOLANDA - LA ESCUELA	LAS CONDES	1987	324	39,01	198,16	SOCIALES
AMPLIACION SANTA MONICA	CONCHALÍ	1988	94	39,85	202,20	PEVS
CONJUNTO AREAS VERDES	LA REINA	1988	119	40,02	203,08	PEVS
CORONEL BUERAS - EX VILLA O'HIGGINS	LO PRADO	1988	472	43,42	215,00	PEVS
EL REFUGIO	SAN BERNARDO	1988	288	33,65	171,88	SOCIALES
ESCRIVÁ DE BALAGUER	LAS CONDES	1988	120	36,30	211,08	SOCIALES
JARDINES SAN RAFAEL	LA FLORIDA	1988	1508	41,16	208,38	PEVS
LAS PERDICES - RIO LAUCA	LA REINA	1988	144	38,68	197,40	PEVS
LOS LAGOS III	CERRO NAVIA	1988	796	34,57	173,00	SOCIALES
NOCEDAL II	PUENTE ALTO	1988	1040	34,58	167,67	SOCIALES
NOCEDAL II	PUENTE ALTO	1988	104	41,77	227,11	SOCIALES
NUEVA QUILLIN	MACUL	1988	495	43,84	197,40	PEVS
POBLACIÓN CERRO 18	LO BARNECHEA	1988	300	36,64	211,07	SOCIALES
SAN ESTEBAN SECTOR III	SAN BERNARDO	1988	398	34,16	164,90	SOCIALES
SANTA MONICA	CONCHALÍ	1988	418	39,85	202,20	PEVS
SANTO TOMAS SECTOR IV	LA PINTANA	1988	326	33,56	155,60	SOCIALES
SANTO TOMAS SECTOR V	LA PINTANA	1988	336	33,56	157,96	SOCIALES

SANTO TOMAS SECTOR VI	LA PINTANA	1988	500	33,55	167,60	SOCIALES
SANTO TOMAS SECTOR VIII	LA PINTANA	1988	500	33,68	169,50	SOCIALES
VILLA LOS PROFESORES	ESTACIÓN CENTRAL	1988	512	46,50	246,09	PEVS
VILLA SAN LUIS	MAIPÚ	1988	691	33,61	170,84	SOCIALES
VILLA SAN LUIS - SECTOR II	MAIPÚ	1988	500	33,68	172,74	SOCIALES
CERRO 18	LO BARNECHEA	1989	1250	32,09	217,88	SOCIALES
CHACRA SANTA EMILIA	RENCA	1989	550	42,06	219,55	PEVS
CONJUNTO HABITACIONAL OCEANIA	PUDAHUEL	1989	740	43,40	260,00	PEVS
CUMBRES ANDINAS	MACUL	1989	572	54,32	250,97	PEVS
EL MOLINO (EX PARCELA 9)	PUENTE ALTO	1989	562	34,18	182,90	SOCIALES
EL OLIVO	SAN BERNARDO	1989	150	55,02	256,11	PEVS
EL OMBU	LA PINTANA	1989	190	33,67	172,90	SOCIALES
EL PEÑÓN	PUENTE ALTO	1989	214	34,15	183,80	SOCIALES
EL VALLE (EX LO HERMIDA)	PENALOEN	1989	134	29,18	172,49	SOCIALES
EX FUNDO PAJARITOS - LOTE 14	MAIPÚ	1989	363	40,74	283,83	PEVS
EX PARQUE INTERCOMUNAL PONIENTE	LO PRADO	1989	890	50,08	362,16	PEVS
LA SERENA	LA GRANJA	1989	693	33,91	179,81	SOCIALES
LAUTARO ORIENTE I	LA PINTANA	1989	600	33,91	183,81	SOCIALES
LO SIERRA	LO ESPEJO	1989	275	34,62	176,93	SOCIALES
LOS COPIHUES	LA FLORIDA	1989	226	40,72	207,90	PEVS
LOS ROSALES I	LA GRANJA	1989	342	35,57	6,09	SOCIALES
LOS ROSALES I	LA GRANJA	1989	332	35,57	38,87	SOCIALES
MANUEL ANTONIO MATTA	QUILICURA	1989	155	40,74	286,53	PEVS
PRESIDENTE PINOCHET I	EL BOSQUE	1989	600	34,17	185,00	SOCIALES
PRESIDENTE PINOCHET II	EL BOSQUE	1989	128	34,20	185,50	SOCIALES
SALVADOR DALI	LA PINTANA	1989	952	33,60	183,00	SOCIALES
SAN GREGORIO	LA GRANJA	1989	102	39,38	239,55	PEVS
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR IX	LA FLORIDA	1989	296	33,90	179,79	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR VII	LA FLORIDA	1989	468	33,86	172,80	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR VIII	LA FLORIDA	1989	300	33,91	178,79	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR X	LA FLORIDA	1989	99	33,91	186,90	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR XI	LA FLORIDA	1989	698	33,91	179,78	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR XII	LA FLORIDA	1989	600	33,92	184,84	SOCIALES
SAN JOSE DE LA ESTRELLA - SECTOR XIII	LA FLORIDA	1989	14	33,93	184,93	SOCIALES
SAN LUIS III Y IV	MAIPÚ	1989	738	33,67	176,84	SOCIALES
SANTA MAGDALENA - SECTOR II	LA PINTANA	1989	1400	33,64	183,61	SOCIALES
SANTA MAGDALENA I (EX EL ESFUERZO)	LA PINTANA	1989	1250	33,50	184,32	SOCIALES
VILLA CAMPO HERMOSO	LA FLORIDA	1989	580	33,92	179,76	SOCIALES
YERBAS BUENAS	SAN BERNARDO	1989	320	46,28	238,09	PEVS

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, R. (2012). "Las casas de Pinochet": Políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988. En V. Valdivia, R. Álvarez, & K. Donoso, *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (págs. 117-148). Santiago: LOM.
- Appadurai, A. (1991). Introducción: Las mercancías y la política del valor. En A. Appadurai (Ed.), *La vida social de las cosas: Perspectiva cultural de las mercancías* (págs. 17-88). México, D.F.: Editorial Grijalbo.
- Aravena, A. (26 de Junio de 2011). Una vivienda capaz de aumentar el valor en el tiempo es la clave para que las familias abandonen la pobreza. *The Clinic Online*. Obtenido de <http://www.theclinic.cl/2011/06/26/%E2%80%9Cuna-vivienda-capaz-de-aumentar-el-valor-en-el-tiempo-es-la-clave-para-que-las-familias-abandonen-la-pobreza%E2%80%9D/>
- Arellano, J. P. (1977). Elementos para una política de vivienda social. *Revista EURE*, 5(14), 47-66.
- Arellano, J. P. (1983). Políticas de vivienda 1975-1981: financiamiento y subsidios. *Revista EURE*, 10(28), 9-24.
- Arriagada, C. (2004). *Chile, Un siglo de políticas en Vivienda y Barrio*. (D. T.-D. Depto de Estudios, Ed.) Santiago de Chile: Pehuén Editores.
- Atria, F. (2013). *El otro modelo: del orden neoliberal al regimen de lo público*. Santiago de Chile: Debate.
- Balchin, P. (2013). *Housing policy in Europe*. London: Routledge.
- Banco Mundial. (2004). *Informe N° 28914-CL: República de Chile Análisis del Sistema de Contratación Pública del País*. Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay. Unidad Gerencial del País. Latinoamérica y la Región del Caribe.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bravo, L. (1959). *El Problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Brieva, A. (2013). Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1979. En MINVU, P. Giménez, & G. Gazitúa (Edits.), *Hacia una política urbana para Chile: Antecedentes históricos* (págs. 12-13). Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Carr, J., & Smith, L. (1975). Public land banking and the price of land. *Land Economics*, 51(4), 316-330.
- Castañeda, T., & Quiroz, J. (1985). *Las políticas de vivienda en Chile y su impacto redistributivo en 1969 y 1980-1983*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, M. (1978). *City, class and power*. New York: Macmillan Education.
- CChC. (1973). *Plan habitacional y de desarrollo urbano 1974-1979*. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción.

- Cheetham, R. (1971). El sector privado de la construcción: patrón de dominación. *Revista EURE*, 125-148.
- Clegg, L. (2017). *The World Bank and the Globalisation of Housing Finance: Mortgaging Developmen*. Edward Elgar Publishing.
- Cofré, B. (2015). *El sueño de la casa propia: Estado, empresarios y trabajadores ante el problema de la vivienda y urbanización residencial. Santiago de Chile, c.1952-1973*. Santiago de Chile: Tesis para optar al grado de Doctor en Historia.
- Collados, M. (1978). Cuenta del directorio para el periodo comprendido entre septiembre de 1977 y agosto de 1978. 27ª. *Junta general de socios*. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción.
- CONARA. (1981). *Reformulacion comunal en la Region Metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Reforma Administrativa.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano CNDU. (2016). *Construcción de Sitema de Indicadores del Desarrollo Urbano en Chile - Proyecto N°98.298*. Santiago de Chile.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Ediciones Akal, S. A.
- De Castro, S. (1992). *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Civitas .
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia (ILD).
- di Girolamo, J. (2014). Vivienda como capital para los residentes de campamentos en Chile: (in) ecuaciones de valor sobre informalidad, políticas e identidad. *Revista CIS*, 50-72.
- Doling, J. (1999). De-commodification and welfare: Evaluating housing systems. *Housing, theory and society*, 16(4), 156-164.
- Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE*, 23(69), 99-115.
- Engels, F. (1935). *The housing question*. New York: International publishers.
- Engels, F. (1978). *Contribución al problema de la vivienda*. Progreso.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge UK: Polity Press.
- Farías, I. (2014). Improvising a market, making a model: social housing policy in Chile. *Economy and Society*, 43(3), 346-369
- Fenton, A., Lupton, R., Arrundale, R., & Tunstall, R. (2013). Public housing, commodification, and rights to the city: The US and England compared. *Cities*, 35, 273-278.

- Fernandez Maldonado, A. M. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto. *Revista de Estudios sobre Vivienda (WASI)*, 2(3).
- Forrest, R., & Murie, A. (1995). From privatization to commodification: Tenure conversion and new zones of transition in the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 407-422.
- Forrest, R., & Williams, P. (1984). Commodification and housing: Emerging issues and contradictions. *Environment and Planning A*, 1163 - 1180.
- Foxley, J. (1984). *Políticas habitacionales en Chile. La experiencia financiera*. Documento Serie de Investigación No 67, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Frankenhoff, C. (1969). *Hacia una política habitacional popular: el caso de Chile*. Santiago de Chile: Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU).
- Gámez, V. (2006). El Pensamiento Urbanístico de la CORMU (1965-1976). *Urbano*, 9(13), 9-18.
- García, L. M. (1984). A propósito de The limits to capital de David Harvey. *Documents d'anàlisi geogràfica*(4), 117-130.
- Giannotti, E. (2014). Orígenes de un diseño participativo: . *Revista 180*(34), 22-29.
- Giannotti, E., & Mondragón-López, H. (2017). La inestabilidad de la forma. Proyectos para barrios populares en Santiago de Chile, 1953-1970. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 35-46.
- Giannotti, E., & Rojas, J. (2019). Un "sistema destinado a perdurar". El subsidio habitacional y las políticas de vivienda durante la dictadura pinochetista. *Simposio 'Santiago de Chile 1977-1990'*. Santiago: Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica.
- Gilbert, A. (2002). Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy. *Housing studies*, XVII(2), 305-324.
- Granifo, C. (1976). Opina el Ministro de la Vivienda y Urbanismo, Ingeniero Carlos Granido Harms. *CA Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*(17), III-V.
- Granifo, C. (1976). *Plan habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Santiago de Chile: ODEPLAN.
- Gross, P. (1985). *Instituciones públicas y municipios, su rol en el desarrollo progresivo*. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gross, P. (1991). Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos. *Revista EURE*, 17(52/53), 27-52.
- Guerra Rodríguez, C. (Marzo de 1993). La evaluación del proceso de descentralización en Santiago de Chile. *América Latina Hoy*(6), 21-27.
- Guzmán, A., & Misae, C. (1937). La Habitación Barata. Puntos de Vista de la Asociación de Propietarios de Chile. *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936* (pág. 111). Santiago: Conferencias y Estudios.

- Haramoto, E. (1994). Incentivo a la calidad de la vivienda social. *Revista INVI*, 8(20).
- Haramoto, E. (1995). Vivienda social: un desafío para la sustentabilidad del desarrollo. *Revista INVI*, 10(24), 18-33.
- Harloe, M. (1995). *The people's home?: Social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Held, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. CEPAL. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del desarrollo No.96.
- HIC. (2016). *Publicación de HIC. Hábitat I, Hábitat II, Hábitat III*. Habitat International Coalition .
- Hidalgo, R. (1999). La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Hidalgo, R. (2000). 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. *Revista INVI*, 92-120.
- Hidalgo, R. (2000). La política de casas baratas de principios del siglo XX. El caso chileno. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.(55).
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. *Revista EURE*, XXVIII(83), 83-106.
- Hidalgo, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en Santiago del siglo XX*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Revista EURE*, 33(98), 57-75.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., & Sánchez, R. (2007). *La expansión residencial amurallada en la reconfiguración metropolitana en Santiago de Chile* . Santiago: CEPAL.
- Hidalgo, R., Paulsen, A., & Santana, L. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: El caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios. Revista de Investigación Social*,, 57-81.
- Imilan, W. (2016). Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal.
- INE. (1982). *Bases de datos XV Censo Nacional de Población y IV de Viviendas*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Kopytoff, I. (1991). La biografía cultural de las cosas: La mercantilización como proceso. En A. Appadurai (Ed.), *La vida social de las cosas: Perspectiva cultural de las mercancías* (págs. 89-124). Mexico, D.F.: Editorial Grijalbo.
- Kusnetzoff, F. (1987). Urban and housing policies under Chile's military dictatorship 1973-1985. *Latin American Perspectives*, XIV(53), 157-186.

- La Tercera de la Hora. (28 de Febrero de 1974). Audaz política para terminar con las construcciones paralizadas. *La Tercera de la Hora*, pág. 4.
- Larrain et al. (1996). Estatismo Urbano: Plan Regulador de Chacabuco. *Revista Libertad y Desarrollo*(57).
- Leff, E. (2004). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Libertad y Desarrollo. (1994). Política Urbana: marco conceptual y desarrollo, 2ª parte. *Serie de Opinión Económica*(58).
- Mac Donald, J. (1983). *Vivienda Social: Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Martínez Alier, J. (2009). Lenguajes de valoración. *El viejo topo*, 94-103.
- Martinez, R. (1984). Desarrollo Urbano 1974-1984. *AUCA: Arquitectura, Urbanismo, Construcción y Arte*, 14-18.
- Marx, K. (1967). *El capital. Critica de la economia politica*. Madrid - Buenos Aires: E.D.A.F.
- Marx, K. (1973). *Grundrisse*. Harmondsworth: Middlesex.
- MINVU. (1974). Comisión n°8, Financiamiento. *Seminario del Costo de la Vivienda*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1975). *Memoria Anual 1975*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1976). *Memoria Anual 1976*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1976). *Apuntes sobre la proposición de ODEPLAN de un sistema de financiamiento de vivienda, remitido del Ministro de la Vivienda y Urbanismo al Director de la Oficina de Planificación Nacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1977). *Memoria Anual 1977*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1978). *Memoria Anual 1978*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1979). *Memoria Anual 1979*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1980). *Memoria Anual 1980*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1981). *Memoria Anual 1981*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1982). *Memoria Anual 1982*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1983). *Memoria Anual 1983*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1984). *Memoria Anual 1984*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1985). *Memoria Anual 1985*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1986). *Memoria Anual 1986*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1987). *Memoria Anual 1987*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1988). *Memoria Anual 1988*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU. (1989). *Memoria Anual 1989*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- MINVU. (20 de Julio de 2016). *Historia*. Obtenido de Sitio Web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Gobierno de Chile:
http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx
- MINVU. (23 de Julio de 2016). *Misión Ministerial*. Obtenido de Sitio Web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Gobierno de Chile:
http://www.minvu.cl/opensite_20061113164619.aspx
- MINVU. (2016). *Programa Concursable de Espacios Públicos*. Obtenido de Sitio web del MINVU: http://www.minvu.cl/opensite_det_20110427114031.aspx
- MINVU; PNUD. (2013). *Hacia una nueva política urbana para Chile - Antecedentes Históricos* (Vol. I). (P. Giménez, & G. Gazitúa, Edits.) Santiago de Chile.
- MINVU; PNUD. (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile - Política Nacional de Desarrollo Urbano* (Vol. IV). (P. Giménez, & J. Ugarte, Edits.) Santiago de Chile.
- Molina, I. (1985). *El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana: Implicancias Socioeconómicas y Espaciales*. Santiago: Memoria para optar al título de Geógrafo y grado académico de Licenciada en Geografía. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place'. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Morales, E., & Rojas, S. (1986). *Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985 (Documento de trabajo 280)*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Morandé, F., & García, C. (2004). *Financiamiento de la vivienda en Chile (No. 502). Working Paper*. Inter-American Development Bank, Research Department.
- Morandé, F., & Petermann, A. (2004). Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario. En C. Lange, *Concesiones y suelo urbano: dos claves para la inversión* (págs. 125-156). Santiago: Segunda conferencia económica de la Cámara Chilena de la Construcción.
- ODEPLAN. (1976). *Proposición de un sistema de financiamiento de la vivienda, remitido del Director de la Oficina de Planificación Nacional al Ministro de la Vivienda y Urbanismo 1976, p. 1*. Santiago de Chile: Oficina de Planificación Nacional.
- ODEPLAN. (1983). *Informe social*. Santiago: Oficina de Planificación Nacional.
- ONU. (1976). Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos* (pág. 11). Vancouver: ONU HABITAT.
- Pavez, M. I. (2000). El plan Brunner para Santiago: Potencial de desarrollo de las totalidades, subtotalidades y fragmentos viales en la Comuna de Independencia 2000. *Revista de Urbanismo*.
- Pavez, M. I. (2009). Planificación urbana y regional para Santiago de Chile desde 1960: aporte conceptual y proyectual temprano para la sustentabilidad. *Investigaciones Geográficas*(41), 111-129.

- Pavez, M. I. (2011). Vialidad, Transporte y Planeamiento urbano-regional en Santiago de Chile, 1950-1979. *Cuadernos de Investigación Urbanística*(51).
- Pérez, A. M. (1998). Experiencia chilena en vivienda social.1980-1995. *Revista INVI, XIII*(35), 3-87.
- Petermann, A. (2006). ¿Quién extendió Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994. En A. Galetovic, *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (págs. 205-230). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. En *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (págs. 131-176). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Poduje, M. A. (1987). *Vivienda Social: una tarea de Dignidad*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Pozo, J. (1992). *Rebeldes reformistas y revolucionarios: una historia oral de la izquierda chilena en la época de la unidad popular*. Santiago de Chile: Ediciones documentas .
- Prado, A. (2014). The general constructions contract and specially the EPC rules and regulations and main characteristics. *Revista chilena de derecho, II*(41), 765-783.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Rosas, J., Hidalgo, G., Strabucchi, W., & Bannen, P. (2015). El Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago de 1939: Trazas comunes entre la ciudad moderna y la ciudad preexistente. *ARQ*, 82-93.
- Ruiz, E. (01 de Abril de 1978). Nuevo esquema habitacional dio a conocer Ministro de Vivienda. *La Tercera de la Hora*, pág. 23.
- Sabatini, F. (1982). *Santiago: sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana, 1870 -1980*. Santiago: Documento de trabajo N° 128.
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE*, 26(77), 49-80.
- Saieh, et al. (1977). *Sistema de financiamiento para la vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- San Martín, E. (1992). *La arquitectura de la periferia de Santiago: Experiencias y propuestas*. Santiago: Editorial Andres Bello.
- Scherman, J. (1990). *Techo y abrigo. Las organizaciones populares de vivienda: Chile, 1974-1988 (No. 7)*. Programa de Economía del Trabajo.
- Seaforth, W. (2002). Estambul + 5: La opinión de la Red "Viviendo y Construyendo" a cinco años de la Conferencia Hábitat II. *Revista INVI*, 17(45), 98-107.
- Silva, E. (1993). La política económica del régimen chileno durante la transición: del neo-liberalismo radical al neo-liberalismo "pragmático". En P. Drake, & I. Jaksic (Edits.), *El difícil camino hacia la democracia en Chile 1983-1990* (págs. 193-242). Saantiago de Chile: FLACSO.
- Smith, A. (2005). *La riqueza de las naciones*. Buenos Aires: Longseller.

- Stickney, C. (2014). *Varios caminos hacia una vivienda: Nuevos modelos de negocio para la base de la pirámide en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En A. Rodríguez, & A. Sugranyes, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (págs. 23-58). Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sugranyes, A. (2015). El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile. En A. Rodríguez, P. Rodríguez, & A. Sugranyes (Edits.), *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (págs. 17-44). Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile: análisis de su comportamiento locacional, periodo 1980-2002. *Revista INVI*, 26(73), 105-131.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Trivelli, P. (1981). Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano. *Revista EURE*, 8(22), 43-64.
- Trivelli, P. (2006). Sobre el debate acerca de la política urbana, la política del suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos. *Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, 97.
- Turner, J. (1968). Housing priorities, settlement patterns, and urban development in modernizing countries. *Journal of the American Planning Association*, 34(6), 354-363.
- Turner, J. (1976). *Housing by people: Towards autonomy in building environments*. New York: Pantheon Books.
- Turner, J., & Fichter, R. (Edits.). (1972). *Freedom to build: dweller control of the housing process*. New York & London: Macmillian.
- Valdivia, V., Vallejos, R. Á., & Fritz, K. D. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Vicuña Del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de cultura económica.
- World Bank. (1984). *Reporte N° 5143-Chile*. Latin America and the Caribbean Regional Office, Projects Department .
- Zafirovski, M. (2007). Markets. En G. Ritzer (Ed.), *The blackwell encyclopedia of sociology* (págs. 2775-2788). Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Zunino, H. (2001). La planificación urbana en el Chile de hoy: "Actores sociales estructurados" y la construcción de redes de gobernabilidad. *Revista de Geografía Norte Grande*(28), 73-78.