

**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
ESCUELA DE POSTGRADO**

**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA
SUBSIDIADA EN LA REGIÓN METROPOLITANA ENTRE LOS AÑOS 1978 Y
2018**

Marisol Brito Doerr

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN
URBANISMO**

Profesor Guía:
Emanuel Giannotti

SANTIAGO, 2020

“NO SON TREINTA PESOS, SON TREINTA AÑOS”

Resumen

La implementación de la política urbana y habitacional, impulsada por el Estado durante y después de la dictadura militar chilena a través del modelo de subsidio habitacional sin retorno, la casa en propiedad y la instalación de la responsabilidad de gestión, promoción y construcción en los agentes privados, constituye una importante actividad de acumulación capitalista y uno de los principales focos de conflicto en la apropiación del espacio urbano por el capital nacional e internacional, favoreciendo la especulación inmobiliaria en torno al suelo y la vivienda.

Generalmente esta problemática, ha sido estudiada a partir del análisis de las transformaciones espaciales que ha sufrido la ciudad de Santiago desde la dictadura militar, así como el rol que ha tenido el Estado en el financiamiento estatal de viviendas sociales. Sin embargo, poco se ha estudiado quienes son los agentes privados involucrados, cual ha sido su comportamiento y cuál ha sido su impacto en la gestión y producción de vivienda subsidiada y vivienda privada en la Región Metropolitana.

El presente estudio tiene como objetivo analizar la participación de los agentes privados en la producción habitacional de vivienda subsidiada entre los años 1978 y 2018 en la Región Metropolitana, determinando a su vez, la relación con el desarrollo de la producción total de viviendas.

Para ello, se construyó una base de datos de proyectos de viviendas subsidiadas en la Región Metropolitana, se estudiaron las principales modificaciones de los instrumentos normativos (programas habitacionales y resoluciones) y se recopiló la información permisos de edificación, para contrastar la producción de vivienda subsidiada y vivienda privada en la región, determinando que el rol y participación de estos agentes privados (constructoras y entidades de gestión) en la construcción de vivienda subsidiada se ha ido consolidando a lo largo del tiempo, asumiendo un papel fundamental en el espacio urbano al establecer diferentes estrategias para

abordar la producción habitacional. Este hecho se ha transformado en uno de los factores que ha determinado las condiciones del mercado inmobiliario tanto en el acceso de vivienda subsidiada como privada y su distribución y/o concentración en la Región Metropolitana.

Palabras Claves: Política Habitacional, vivienda subsidiada, agentes privados.

INDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	7
1.1 Planteamiento del Estudio y formulación del problema	7
1.2 Preguntas de investigación e Hipótesis	10
1.3 Objetivos	11
1.3.1 Objetivo General	11
1.3.2 Objetivos específicos	11
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	12
3.1 Financiarización de la Vivienda	12
3.2 Política Habitacional Chilena	18
3.3 Los agentes privados y la vivienda subsidiada	24
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA	30
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS	33
4.1 Análisis producción habitacional de la política habitacional 1978 – 2018	33
4.1.1 Análisis producción habitacional en términos cuantitativos	34
4.1.2 Análisis producción habitacional en términos de localización comunal	37
4.1.3 Análisis participación de agentes privados en la producción habitacional	43
4.1.3.1 Análisis participación Empresas Constructoras	43
4.1.3.2 Análisis participación Entidades de Gestión Habitacional	47
4.1.3.3 Análisis comunal de Empresas Constructoras y Entidades de Gestión Habitacional	53
4.2 Análisis transformaciones de la política habitacional 1978 – 2018	60
4.2.1 Período 1978 – 1982: El experimento neoliberal	66
4.2.2 Período 1983 – 2001: Consolidación modelo de subsidios habitacional – Producción Masiva	69
4.2.4 Período 2002 – 2018: Nueva política habitacional	76
4.3 Análisis producción habitacional de vivienda subsidiada y producción habitacional total en la Región Metropolitana	87
5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	94
6. CONCLUSIONES	99
7. BIBLIOGRAFÍA	106

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 Construcción base de datos vivienda subsidiada 1978 - 2018. Alt., Brito (2019).....	30
Figura 2 Comunas con mayor concentración de proyectos y viviendas con subsidio iniciadas en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	39
Figura 3 Comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en período 1978 a 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	41
Figura 4 Comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en período 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	42
Figura 5 Comunas con mayor producción de viviendas subsidiadas iniciadas – Periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	42
Figura 6 Constructoras con mayor producción de viviendas en comunas con mayor concentración de viviendas con subsidio iniciadas en periodo 1978 – 2001. Elaboración propia a partir de información recopilada.	55
Figura 7 Constructoras con mayor producción de viviendas en comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en período 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	57
Figura 8 Distribución comunal de Entidades de Gestión en período 2003 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	58
Figura 9 Periodos de la política habitacional e hitos más relevantes, 1885 – 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de Mora et al (2004) e información recopilada en Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	62
Figura 10 Distribución comunal por porcentaje de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación – Periodo 1990 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	90
Figura 11 Distribución comunal por porcentaje de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación – Periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	92

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Cantidad de Proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.....	34
Tabla 2 Distribución producción habitacional en periodos 1978 a 2001 y 2002 y 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	35
Tabla 3 Comunas con mayor concentración de proyectos y de viviendas con subsidio iniciados en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	37

Tabla 4 Comunas con mayor producción de viviendas subsidiadas iniciadas – Periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	41
Tabla 5 Entidades de Gestión con un 2% o más de participación en la producción de vivienda subsidiada – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	50
Tabla 6 Asociación de entidades de gestión y constructoras – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	51
Tabla 7 Relación de Constructoras y Entidades Patrocinantes – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	52
Tabla 8 Relación Anual entre permisos de edificación totales con respecto a la producción de viviendas subsidiadas iniciadas entre 1984 y 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	87
Tabla 9 Comunas con 30% o más de vivienda subsidiada en relación con los permisos de edificación totales. Periodo 1984 – 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada. *Comunas de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda no presentan datos el año 1991 y 1992 de PE	90
Tabla 10 Comunas con 30% o más de vivienda subsidiada en relación con los permisos de edificación totales. Periodo 2002 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.*Comunas de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda no presentan datos el año 1991 y 1992 de PE.	92

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Cantidad de proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas por año en periodo 1978 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.....	35
Gráfico 2 Promedio de viviendas por proyecto de vivienda subsidiada iniciados por año en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	36
Gráfico 3 Cantidad de proyectos y viviendas con subsidio iniciados por comuna de la Región Metropolitana en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	37
Gráfico 4 Comportamiento temporal en comunas con mayor producción habitacional período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	38
Gráfico 5 Comparación de distribución de viviendas subsidiadas en períodos 1978 a 2001 y 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	40
Gráfico 6 Viviendas iniciadas por año y comuna en periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	40
Gráfico 7 Viviendas iniciadas por año y comuna en periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	40
Gráfico 8 Concentración de viviendas iniciadas por constructora 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	43

Gráfico 9 Constructoras con participación igual o mayor al 1% en la construcción de viviendas subsidiadas. Periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	44
Gráfico 10 Constructoras con participación igual o mayor al 1% en la construcción de viviendas subsidiadas. Periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.	45
Gráfico 11 Constructoras con más de 1% de participación en la construcción de vivienda subsidiada. Periodo 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	45
Gráfico 12 Producción habitacional empresas constructoras con más de 1% de participación en la construcción de vivienda subsidiada acumulada y por año. Periodo 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	46
Gráfico 13 Comportamiento de empresas con continuidad temporal en la producción habitacional en el período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.....	47
Gráfico 14 Participación de entidades de gestión en la producción de proyectos y vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	48
Gráfico 15 Análisis temporal de participación de entidades de gestión en la producción de vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	49
Gráfico 16 Análisis temporal de entidades de gestión con participación de 2% o más en la producción de vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	50
Gráfico 17 Constructoras con más de 1% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Periodo 1978 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	53
Gráfico 18 Constructoras con más de 2% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Periodo 1978 – 2001. Elaboración propia a partir de información recopilada	54
Gráfico 19 Constructoras con más de 2% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	56
Gráfico 20 Distribución comunal del total de Entidades de Gestión. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.....	58
Gráfico 21 Distribución comunal de proyectos y viviendas subsidiadas con participación de Entidades de Gestión. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.	59
Gráfico 22 Distribución comunal de Entidades de Gestión con una participación igual o mayor a 2%. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.....	59

Gráfico 23 Relación de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 1984 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.	88
Gráfico 24 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 1984 – 2001. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.	89
Gráfico 25 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.	91
Gráfico 26 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.	93

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Estudio y formulación del problema

Tomas Moulian (2002), caracteriza la dictadura cívico – militar chilena, como una dictadura revolucionaria de corte terrorista que supuso la elaboración de una teoría social que apuntaba a deslegitimar y excluir otros sistemas de pensamiento para presentarse como un nuevo modelo sumamente necesario e inevitable; y que a través de la destrucción de la estructura institucional tradicional pretendía establecer un monopolio de poder que legitimara la represión a través de disposiciones constitucionales.

El fin abrupto del Estado de Compromiso a partir de 1973 y la ruptura institucional que se produjo a partir del golpe de estado, permitió el repliegue definitivo del Estado Chileno, limitando sus funciones a una labor meramente subsidiaria, que abría paso al espacio internacional y al libre flujo de capitales.

En coherencia con dicho proceso y la nueva función subsidiaria que el Estado asumía, los procesos de privatización de muchas de sus funciones determinaron un proceso generalizado de internacionalización de la economía y una modernización acelerada de los circuitos de acumulación, apoyada fuertemente por las principales fracciones de la burguesía industrial vinculada directa o indirectamente a las grandes empresas o grupos económicos nacionales e internacionales. (De Mattos, 1992)

Dentro de las transformaciones más importantes ocurridas en este periodo estuvieron dadas por la reducción del papel del Estado y la redefinición de las políticas sociales, en el marco de una abertura radical de la economía chilena. Con ello, los ámbitos considerados como derechos sociales resguardados por el Estado (sistema de pensiones, salud, educación, trabajo y política urbana-habitacional), se

transformaron en servicios privatizados, a los cuales se le imputaba un precio de mercado.

En el ámbito de las políticas urbano-habitacionales, la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en el año 1979, en la que se establecía que el suelo urbano no era un recurso escaso, y, por lo tanto, que podía ser transado de forma libre, la creación de un sistema de financiamiento para el acceso a vivienda y la transferencia de la función de producción de viviendas al sector privado, redefinieron el territorio como respuesta a procesos económicos y de producción de ciudades como “activos financieros”. (Harvey, 2007)

Para Sugranyes (2005), la creación de una política de vivienda basada en el subsidio a la demanda articuló eficientemente la relación poco transparente, entre el Estado mandante y los intereses de un pequeño grupo de grandes empresas constructoras, que, junto al ingreso del empresariado de la Cámara Chilena de la Construcción al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dieron las señales de arranque de un sistema de producción masiva de viviendas de intereses social.

Con ello, los agentes de mercado comenzaron a jugar un papel central en la política habitacional chilena. Mientras el Estado determina que las familias tienen el derecho a los beneficios y subsidios, la construcción inmobiliaria y el crédito están en manos del sector privado, es decir, por un lado, se encuentran las instituciones financieras y por otro, la Cámara Chilena de la Construcción, corporación que representa los intereses de las empresas constructoras. (Casgrain, 2010)

La implementación de la política urbana y habitacional, impulsada por el Estado durante y después de la dictadura militar chilena a través de la instalación de la responsabilidad de promoción y planificación urbana en los agentes privados, se constituye en una importante actividad de acumulación capitalista y uno de los principales focos de conflicto en la apropiación del espacio urbano por el capital

nacional e internacional, favoreciendo la especulación inmobiliaria en torno al suelo y la vivienda.

La evolución del espacio urbano y la problemática habitacional chilena generalmente ha sido estudiada casi exclusivamente a partir del análisis de las transformaciones espaciales que ha sufrido la ciudad de Santiago desde la dictadura militar, consecuencia de la localización de las viviendas subsidiadas. Así mismo, se ha centrado en el análisis del rol que ha tenido el Estado en el financiamiento estatal de viviendas subsidiadas, el subsidio habitacional y la externalización de la gestión y promoción de vivienda subsidiada por los agentes privados. Es decir, en el análisis de un Estado subsidiario, que se hace cargo de las necesidades bajo la forma de prestaciones monetarias y que crea una demanda solvente para una producción capitalista de la cual él financia los mercados (Topalov, 1979). Sin embargo, poco se ha estudiado el rol e impacto que han tenido los agentes privados en las políticas de vivienda subsidiada, en específico en la gestión y producción habitacional en la Región Metropolitana.

Con las diferentes modificaciones a los programas habitacionales y la externalización total de la promoción y gestión de la vivienda subsidiada, el límite de penetración de las empresas constructoras (posteriormente inmobiliarias) se reconfiguró a través de los años. De ahí que, el presente trabajo pretende generar un espacio de discusión sobre la participación de los agentes privados (constructoras y entidades de gestión) en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana en un periodo de 40 años, que va desde la creación del primer programa habitacional en base al sistema de subsidios a la demanda en el año 1978 hasta el año 2018.

Se entiende por vivienda subsidiada, toda aquella vivienda que recibe financiamiento estatal, no limitada por su valor de tasación.

1.2 Preguntas de investigación e Hipótesis

Preguntas

- **¿Quiénes son los agentes privados involucrados en la producción habitacional de vivienda subsidiada y cuál ha sido su participación e impacto en la Región Metropolitana en el periodo entre los años 1978 y 2018?**
- ¿Cómo han estado involucrados los agentes privados en la producción habitacional de vivienda subsidiada?
- ¿Qué tipo de relación se establece entre la política habitacional y los diferentes agentes privados de vivienda subsidiada?
- ¿Existe una relación directa entre el desarrollo de la producción habitacional de vivienda subsidiada y la producción habitacional de vivienda privada en la Región Metropolitana?

Hipótesis

Con la creación de la política habitacional en el marco de un Estado Subsidiario, en el que los derechos sociales pasaron a ser servicios al cual se les atribuyó un precio de mercado, se traspasaron una serie de funciones a los agentes privados, entre ellos, la producción formal de viviendas para los sectores de menos recursos.

El rol y participación de estos agentes privados (constructoras y entidades de gestión) en la construcción de vivienda subsidiada se ha ido consolidando a lo largo del tiempo, asumiendo un papel fundamental en el espacio urbano al establecer diferentes estrategias para abordar la producción habitacional. Este hecho se ha transformado en uno de los factores que ha determinado las condiciones del mercado inmobiliario tanto en el acceso de vivienda subsidiada como privada y su distribución y/o concentración en la Región Metropolitana.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

El presente estudio tiene como objetivo analizar la participación de los agentes privados en la producción habitacional de vivienda subsidiada entre los años 1978 y 2018 en la Región Metropolitana, determinando a su vez, la relación con el desarrollo de la producción total de viviendas.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar la producción habitacional de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana, determinando cantidad, localización y agentes privados (constructoras y entidades) involucrados en dicha producción.
- b) Estudiar e identificar, para el periodo 1978 – 2018, aquellos cambios relevantes de la política habitacional chilena que puedan haber influido en el comportamiento de la producción de vivienda subsidiada.
- c) Contrastar la producción de vivienda subsidiada y la producción total de viviendas de la Región Metropolitana.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

3.1 Financiarización de la Vivienda

La caída de los modelos de desarrollo en América Latina a mediados del siglo pasado, marcaron el inicio del periodo neoliberal en el continente.

A pesar de haber sido presentado como un pensamiento asociado a un proyecto económico, el neoliberalismo ha sido un proyecto de reorganización de la sociedad en el cual el mercado se convierte en principio rector. La crisis del Estado de Bienestar en los países latinoamericanos como resultado de la globalización y la subyugación de las políticas económicas y sociales de cada país a las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos, ha conllevado al fin de la autonomía de los Estados, para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social, con la excusa del crecimiento de la economía.

En este contexto, para Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009), las doctrinas neoliberales se utilizaron para justificar diversos proyectos; entre ellos: la desregulación del control del Estado sobre la industria; las ofensivas en contra del trabajo organizado; la reducción de impuestos corporativos; la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos; el desmantelamiento de los programas de bienestar social; la ampliación de la movilidad del capital internacional; y la intensificación de la competencia entre localidades.

Los autores establecen que esta doctrina se basa en una visión utópica en la que el mercado ejerce su supremacía, con una concepción sumamente idealizada del individualismo competitivo y un rechazo absoluto a cualquier forma de solidaridad comunitaria o institucional. Con ello, según Janoschka (2011), el proceso neoliberal ha reorientado la práctica social desprendiéndola de formas de regulación colectivo-institucional, para facilitar la adaptación de los sujetos económicos atomizados a las exigencias del mercado y la maximización de la utilidad.

“Más allá de esa consistencia, existen importantes discrepancias entre esta ideología del neoliberalismo y sus operaciones políticas y efectos sociales cotidianos (véase Harvey, 2005). Aunque el neoliberalismo aspira a crear una utopía de mercados libres, ajenos a toda forma de injerencia estatal, en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es imponer distintas versiones de la supremacía del mercado y, a partir de allí, manejar las consecuencias y contradicciones de tales iniciativas de mercantilización”. (Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N., 2009).

En este contexto, la versión hegemónica de pensar y discutir las relaciones mutuas entre el Estado, el mercado y la sociedad civil ha padecido un giro importante. Para Poulantzas (1979), el Estado se transforma en un “sujeto” muy importante en esta estructura de poder, al considerarlo un instrumento del capital monopolista y representante de los intereses a largo plazo del conjunto de la burguesía.

Para Casgrain & Janoschka (2013), en todos estos procesos, el Estado no sólo organiza activamente la desposesión de las familias de menores ingresos, sino que también lleva a cabo una poderosa estrategia discursiva que legitima su propia acción como parte de una ideología. Topalov (1979) plantea que el Estado subsidiario, se hace cargo de las necesidades bajo la forma de prestaciones monetarias, creando una demanda solvente para una producción capitalista de la cual él financia los mercados. El respeto al principio de la subsidiariedad supone la aceptación del derecho a la propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico y la capacidad para acumular riqueza como un factor que contribuye al logro del bienestar. La riqueza y las posesiones de bienes son un premio al esfuerzo y un símbolo de éxito.

En este contexto de transformación, un papel fundamental lo tiene la **ciudad**, al transformarse en un soporte donde se desarrolla el capital y, por lo tanto, un lugar donde se desarrollan los efectos de la globalización. (Sassen, 1998)

“Es importante reconocer que las ciudades no son meramente arenas localizadas en las cuales se despliegan proyectos ‘accesorios’ de reestructuración neoliberal. Por el contrario, durante las tres últimas décadas, las ciudades se han convertido en espacios cada vez más centrales para la reproducción, transmutación y continua reconstitución del neoliberalismo mismo. Así, podría argumentarse que a lo largo de este periodo ha estado ocurriendo una marcada urbanización del neoliberalismo, a medida que las ciudades han devenido metas estratégicas y terrenos de prueba para una cada vez más amplia gama de experimentos de políticas neoliberales, innovaciones institucionales y proyectos políticos. En estas condiciones, las ciudades se han convertido en incubadoras para la reproducción y reconstitución de estrategias neoliberales, sustitución de neoliberalismos destructivos por nuevas formas de urbanización neoliberal y nuevos realineamientos institucionales de carácter neoliberal.” (Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N., 2009).

Las ciudades se han transformado en el soporte que da respuesta a la redefinición de las relaciones de poder de una sociedad capitalista, que como describe Capel (1975), han mutado a ser espacios que no pertenecen a sus habitantes y que no son modelados en función de sus intereses, sino de acuerdo con los intereses, a veces contradictorios, de una serie de agentes económicos.

En esencia estos agentes son: los propietarios de los medios de producción, los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios y las empresas de la construcción, y, por último, los organismos públicos, agentes y árbitros a la vez, en el proceso de producción del espacio urbano.

Lefebvre (1970), plantea que el espacio urbano al responder a definiciones del mercado, “fija del capital en el espacio” pues la influencia del capital en la configuración de la ciudad es fundamental, al convertirse en la fuente principal de formación y reproducción de capital, conformándose como una arena estratégica de producción de mercancías, para convertirse en un espacio gestor del proceso de circulación de capital, y espacio del consumo masivo. En cuanto forma de capital,

la ciudad-mercancía es lugar de especulación inmobiliaria: la tierra como capital ficticio. Para Harvey (2012), “el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital derivada de las expectativas de futuras rentas”.

Así, la ciudad constituye por un parte, una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas como resultado de la división social del trabajo y por otra, una forma desarrollada de cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva al concentrar las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son, además, el resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios). (Topalov, 1979)

A partir de ello, el mercado se transforma en el mecanismo principal de la producción de la ciudad, el mercado resurge como mecanismo principal de coordinación de la producción de la ciudad, ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas. Este predominio del mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo constituye un rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste con el periodo del fordismo urbano, cuando el papel del mercado en la producción de las materialidades urbanas estaba fuertemente mediado por el Estado a través de la definición tanto de las reglas de uso de suelo como de las características de tales materialidades. (Abramo, 2012)

Para Rolnik y Dapena (2014), países desarrollados y no desarrollados han representado un papel prominente en la creación y promoción de una habilitación del espacio urbano para atraer capital internacional e inversión extranjera (también

para retener excedente doméstico). Este nuevo papel está lejos de ser uno pasivo; es un papel activo que crea condiciones, instituciones y regulaciones apuntadas a apoyar actividades financieras, así como también moviliza e invierte una gran cantidad de fondos públicos.

Esto es lo que se denomina “financiarización”. Según la revisión bibliográfica de Arboleda (2015), la “financiarización” del capitalismo, se define como el aumento del predominio de instrumentos financieros, prácticas y mecanismos sobre la producción real de bienes o servicios para producir ganancias, se considera un hito en la historia modo de producción capitalista.

Para Daher (2013), “la financiarización es definida por Corpataux y Crevoisier (2005) como la construcción de la movilidad /liquidez del capital. La movilidad y liquidez del capital inmobiliario, en bienes raíces, físico y fijo, no “transable”, no siempre divisible, parecía un desafío mayor, si no imposible, antes de la expansión de la financiarización. De acuerdo con Harvey, Theurillat (2009) reconoce su aporte pionero en visualizar el rol central del sistema bancario en la creación de la movilidad y en la urbanización del capital. El mismo autor indica que la financiarización de las ciudades se facilita además por los procesos de liberalización urbana tales como la privatización y cooperación público-privada y la externalización inmobiliaria, separando la lógica económica de la financiera en la gestión urbana, y transformando sus activos reales en activos financieros-móviles y líquidos-transables en los mercados de valores”.

En este contexto para Rolnik (2017), la creación, la reforma y el fortalecimiento de los sistemas financieros en el ámbito de la vivienda, pasaron a representar uno de estos nuevos campos de aplicación de dicho excedente, tanto en el ámbito de la macroeconomía y de las finanzas domésticas como también para ese nuevo flujo de capitales internacionales.

Para la autora, la apropiación del sector habitacional por el sector financiero no representa solo la apertura de un campo más de inversión. Se trata de una forma peculiar de reserva de valor, por relacionar directamente la macroeconomía con los individuos y la familia, y posibilitar a través de los mecanismos de financiamiento, que varios actores centrales del sistema financiero global se interconecten: fondos de pensión, bancos de inversión, sistema bancario paralelo, instituciones de crédito e instituciones públicas. Pero que, en ningún caso, puede prescindir de la acción del Estado, no solo en lo que atañe a la regulación de las finanzas, sino también en la construcción de hegemonía política de la concepción de la casa como mercancía financiera. El carácter público o semipúblico de las instituciones y de la política de financiamiento de la vivienda, hace que ese sector se transforme en un ámbito de alta relevancia política en la constitución y consolidación de una base popular conservadora, en la que los ciudadanos son reemplazados por consumidores y *players* en el mercado de capitales.

En este contexto, para Topalov (1979), el rol del Estado y las políticas estatales en materia de vivienda juegan un papel fundamental sobre las condiciones de valorización del capital empeñado en la producción y circulación de vivienda. Para él, la constitución de un “sector público” de la vivienda corresponde a la intervención del Estado en el conjunto de condiciones de consumo, diferente de aquel determinado para la oferta comercial de viviendas - producción y circulación capitalista- ya que proporciona un número de viviendas suplementarias a las que el capital pone en circulación. Esto modificaría numerosos aspectos del proceso concreto de consumo, ya que, ante todo, se estaría transformando el valor de uso de la vivienda, es decir, sus características concretas como producto y su localización dentro del espacio urbano.

Por otra parte, para el autor, a través de esta relación de ayuda mutua – entre el sector privado y el Estado - se orienta la oferta privada de viviendas a nivel de relaciones de ocupación, gracias a una política de fomento al acceso a la propiedad en lugar de fomento al alquiler.

“La mercantilización de la vivienda, así como el uso creciente de la vivienda como un activo integrado a un mercado financiero globalizado, afectaron profundamente el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada para todo el mundo. La creencia de que los mercados podrían regular la localización de la vivienda, combinada con el desarrollo de productos financieros experimentales y “creativos”, hizo que se abandonaran políticas públicas en las que la habitación es considerada un bien social, parte de los bienes comunes que una sociedad concuerda en compartir y proveer para aquellos con menos recursos, o sea un medio para distribuir la riqueza. En la nueva economía política centrada, en cambio, en la habitación como un medio de acceso a la riqueza, la casa se transforma, deja de ser bien de uso y se convierte en capital fijo – cuyo valor es la expectativa de generar más valor en el futuro, lo que depende del ritmo al que aumente el precio de los inmuebles en el mercado” (Rolnik, 2017)

El mercado inmobiliario y habitacional, y su impacto en el sector financiero, transformó a la vivienda en un producto capaz de valorizarse a lo largo del tiempo, y actuar de garante y sustituto potencial de los derechos humanos básicos. La relación entre los diferentes actores involucrados y el Estado está dada por la conveniencia mutua para la acumulación y reproducción del poder, que tiene al espacio urbano como “la arena geográfica en donde las estrategias se materializan y articulan”. (Rolnik, 2014)

3.2 Política Habitacional Chilena

La consolidación de la dictadura militar liderada por Pinochet se apoyó entre otras cosas, en la apertura radical de la economía chilena y la instalación del liberalismo económico más dogmático. Fue en el periodo de 1975 a 1982, que la llamada “política de shock”, que tenía como objetivo terminar con el modelo anterior, como así mismo, aislar a los militares que todavía creían en la vida del desarrollismo, marco el giro ideológico al neoliberalismo. (Garate, 21012)

“Las reformas neoliberales en Chile comenzaron por un progresivo proceso de privatización de los servicios, a partir de las reformas estructurales propuestas por los “Chicago boys”, a partir del abandono de modelo de industrialización de sustitución de importaciones. Este desalojo del modelo se realizó por etapas en el caso de las privatizaciones de empresas públicas: primera etapa entre 1974 y 1983; segunda etapa de 1984 a 1989; tercera etapa desde 1990. Los objetivos de la primera etapa estuvieron puestos en reducir la intervención del Estado y así atajar el déficit fiscal. La segunda etapa, se enfocó en instaurar el libre mercado a través de micro-políticas como la reprivatización de las empresas intervenidas y las empresas públicas y el desarrollo de mercado de capitales. Finalmente, la tercera etapa estuvo referida a la necesidad de liberar al Estado de su rol productivo, por una parte, y, por otro lado, en financiar empresas sanitarias para su expansión. (Hachette, 2001). En el modelo chileno, podemos apreciar no solamente como la creación de nuevos mercados en el sector de la sanidad y la educación implican la creciente dominación sobre la población, sino también como, una vez agotados los efectos de creación y expansión de los mercados, el modelo neoliberal requiere nuevos campos de actuación, como lo han sido posteriormente la infraestructura básica y la propia producción de la vivienda”. (Hidalgo, R., & Janoschka, M., 2014).

Para Sepúlveda (2008), los cambios estructurales que inspiraron las reformas en todos los sectores de la economía chilena desde la dictadura militar conllevaron a que el Estado asumiese un nuevo rol subsidiario en el ámbito de la política habitacional. El acceso a una vivienda dejaba de ser un derecho para convertirse en un servicio a ser conseguido con el esfuerzo entre los ciudadanos y el Estado. La nueva política habitacional se concebía a partir de un Estado que debía asegurar que todos los sectores dispusiesen de canales expeditos y de acuerdo con sus características socioeconómicas.

La política habitacional creada en dictadura correspondía a un modelo sobre el cual se construía una plataforma financiera, programática e institucional de una política “viviendista” que, por un lado, procuraba dinamizar y reactivar la economía, y por otro, buscaba enfrentar el déficit habitacional. (Hidalgo, 1999)

Surgía así, según Sepúlveda (2008) e Hidalgo (1999), una tercera generación de políticas habitacionales¹, en la cual el Estado se reservó para sí, las funciones de regular, planificar y controlar, y transfirió al sector privado la producción de unidades habitacionales a través de incentivos que promovían la creación de un mercado competitivo al financiar la demanda a través de subsidios. Con ello, se esperaba que el sector privado produjese unidades de menor costo, bajo un sistema de contrato público, que facilitara el acceso a vivienda a los sectores de menos recursos.

El diagnóstico era que las dificultades encontradas por el mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto, más que nada, del bajo poder adquisitivo de los hogares. Por ello, el Estado “ayudaría a las familias más necesitadas suplementando su poder adquisitivo con subsidios directos, en tanto, los bancos privados ofrecerían financiamiento suplementario”. (Minvu, 2004)

Respetar la subsidiaridad impuesta por el Estado, supone que se debe aceptar el derecho a la propiedad privada y la libre decisión en el campo económico y la capacidad para acumular riqueza como un factor que contribuye al logro del bienestar. La riqueza y las posesiones de bienes son un premio al esfuerzo y un símbolo de éxito.

Así, en el año 1978, una vez consolidada la nueva línea económica de la dictadura militar, se crea el “Programa de Subsidio habitacional a la demanda”. Este programa basaba su operación en el apoyo financiero a las familias a través de un subsidio habitacional, sin retorno al Estado, el ahorro de las familias y un crédito hipotecario para completar lo necesario para acceder a una vivienda. La promoción, la planificación de los proyectos y la construcción de los conjuntos habitacionales

¹ La primera generación de la política habitacional se da en un contexto de construcción de lo que se denomina Estado de Bienestar en la que nacen las primeras respuestas organizadas al problema de carencia habitacional, lo que llevó a la erradicación de asentamientos precarios para localizarlos en conjuntos habitacionales cuya construcción, planificación, diseño y financiamiento estaba dado por el Estado. Una segunda generación de políticas habitacional comenzó al final de la década de los sesenta, cuando se observó una gran asimetría entre la demanda por vivienda, producto del proceso de urbanización y la oferta de viviendas ofrecida por el Estado. Ante eso, surgieron propuestas que entendían que el acceso a la vivienda debía ser un proceso apoyado técnicamente y organizado por la política habitacional.

correspondería al sector privado. El sistema buscaba atraer recursos del sector privado para contribuir a financiar la acción habitacional, en especial la inversión a largo plazo, a través de la concesión de créditos financiados con emisión de letras que se vendían en el mercado. Inicialmente el sistema contempló que el SERVIU participase en la concesión de créditos con emisión y venta de letras, con administración de la cartera a través de una entidad bancaria. (Minvu, 2004)

En este periodo, la contratación de obras paso a ser “Llave en mano”, es decir, pasaba de un Estado que contrataba la ejecución a menor precio de una tecnología dada por el mismo, a que el Estado compraba la tecnología más conveniente a un precio determinado que debía incluir el valor del terreno y la ejecución de las obras. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quedaba así, solo con la responsabilidad de planificar y financiar la obra. Durante 1984, se corrigió este tipo de contratación, siendo las alternativas las siguientes: Proyecto proporcionado por el SERVIU y precio fijado por el oferente; proyecto proporcionado por el oferente y precio fijado por el SERVIU y proyecto y precio proporcionado por el SERVIU.

Según Fariña (1994), de esta forma el esquema definido determinó que la actividad del Estado quedaba centrada en contribuir a financiar la demanda habitacional, es decir, transformar la demanda potencial o necesidad habitacional en una demanda efectiva, que presionase al mercado en la búsqueda de soluciones. Correspondía así, a las empresas constructoras e inmobiliarias, buscar los mecanismos de financiamiento que les permitiesen desarrollar su actividad empresarial, pero con la seguridad de una demanda estable dada por los programas regulares de vivienda social y, por lo tanto, evitando algunos elementos de incerteza normalmente asociados al mercado inmobiliario.

Para Márquez (2006), con el retorno a la democracia, los lineamientos básicos del modelo neoliberal se conservaron, con el objetivo de intentar eliminar los trazos paternalistas que el Estado había adquirido. Para la autora, lo que ocurrió, fue una complejización de la percepción de igualdad como principio de contrato social del Estado de compromiso.

Según Mayol y Ahumada (2015), en la naciente democracia, la hipótesis fue suplementada con políticas de protección social, que profundizaron las bases de un ‘crecimiento empobrecedor’, o sea, un modelo de acumulación de capital que requiere mantener la desigualdad para reproducirse. Para ellos, la clave era sencilla: si se aceptaba la máxima de abrir la economía, internamente el país debía potenciar sus ‘ventajas comparativas’ para dar competitividad a su mercado, ventajas que radicarían no en el desarrollo de determinados sectores productivos, la aplicación de procesos de innovación en la producción, o la dinamización de nuevos sectores, sino que, principalmente, en ahorro de costos de producción (precariedad laboral a través de la subcontratación y la externalización de servicios), una fuerza de trabajo dócil y recursos naturales disponibles libremente. El boom económico previo a la crisis asiática, por tanto, significó un crecimiento vía expansión de espacios de mercantilización y no, como se afirma, producto de la continuación de un proceso de modernización económica. De hecho, lo que se hizo fue afianzar el carácter rentista de los grandes grupos económicos nacionales.

“En el caso chileno, las tensiones sociales y geográficas ocasionadas por la espacialidad neoliberal de la producción de vivienda implicaron, hasta mediados de la primera década de los dos mil, la construcción ideológica de nuevos contenidos tanto de la noción del derecho como de la ciudad, imbricados en las sucesivas políticas de vivienda social y de reformas urbanas (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Posner, 2012). La hipótesis que aquí se defiende es que la ciudad se ha cargado con un nuevo significado: un contenedor apolítico de mixtura social; mientras que el derecho a la misma se asume como la facilidad del usuario – no del ciudadano precisamente – al acceso a servicios de transporte, educación y salud (Salazar et al., 2014b). La ciudad sería entonces un espacio de mixtura social, entre clases medias y bajas – la alta no aparece en el discurso, y la baja no es la que accede a la vivienda social sino la que reside en el centro en condiciones de precariedad – mientras que la noción de derecho a la ciudad se restringe a la facilidad de acceso a equipamientos que se mide, por la tecnocracia estatal, en distancias euclidianas (Sabatini y Brain, 2008). Ese nuevo sentido podría considerarse una forma no sólo

de ganar un consenso político y atenuar el conflicto social potencial que genera la constitución de guetos inmensos en las periferias urbanas, sino una forma de abrir el lucrativo “mercado” de la vivienda social a las clases medias emergentes (Hidalgo et al., 2016b). Así el rostro humano y urbano del neoliberalismo chileno, estaría conduciendo a dos procesos: una “medianización con rasgos gentrificadores en el área central de la aglomeración de Santiago y Valparaíso” (Hidalgo y Borsdorf, 2005); y a la constitución de nuevas centralidades urbanas pero periféricas, configurando la localización y asiento de los proyectos de vivienda social para los pobres”. (Hidalgo et al, 2017)

El sostenido proceso de perfeccionamiento en la distribución de los subsidios para la vivienda social supone la activa presencia del Estado como agente esencial en la producción de espacio residencial e inmobiliario. Si bien es cierto que no ejerce un rol como constructor, sí dinamiza activamente al mercado y las transacciones entre agentes privados y sociales para garantizar el acceso, por la vía de aportes hacia la demanda (Tapia, 2014; Hidalgo et al., 2016a).

“Se podría concluir que el neoliberalismo en las políticas urbanas y de vivienda social en Chile ha redefinido no solamente el discurso de la planificación urbana y regional, sino que ha contribuido a facilitar la reproducción del capitalismo más allá de la minería y la agroindustria; la producción neoliberal del espacio urbano se convertido como lo señalaba Lefebvre (1976) en ámbito neurálgico para la acumulación de capital. Lo anterior ha ocurrido mediante la ampliación y mutación de lo que Harvey (2012) denomina “nexo Estado-Finanzas” y lo que Aalbers (2012) llama “complejo inmobiliario financiero”. La trama ideológica que sustenta ese nexo y ese complejo hace menos evidente esa ampliación y mutación, por lo que interpretar ese proceso es una de las tareas pendientes de la economía política urbana de carácter crítico”. (Hidalgo et al, 2017)

“En la última década, la política de vivienda ha intentado corregir estos efectos nocivos sin cambiar los principios establecidos desde 1990. La relación entre Estado chileno e industria inmobiliaria privada se ha estrechado al aumentar los montos y

tipos de subsidios que se transfieren al sector privado. Recientemente, ha surgido un nuevo segmento de habitantes vulnerables que prefieren habitar en condiciones precarias y de hacinamiento en áreas pericentrales de la ciudad de Santiago en vez de acceder a una vivienda subsidiada que lo expulsa hacia la periferia. Este se transforma en el mejor testimonio de una política que presenta más oscuros que claros en la actualidad". (Sugranyes, 2018)

3.3 Los agentes privados y la vivienda subsidiada

Dentro de las reformas que se aplicaron a las políticas sociales, y en específico las transformaciones que se llevaron a cabo en términos operativos de la política de vivienda en el marco de un modelo de desarrollo económico basado en un Estado subsidiario, se requirieron otros cambios profundos también en las relaciones de los diferentes agentes que operan en el mercado y en el ámbito de la vivienda.

En la lógica de este modelo planteado por la dictadura militar, el sector de la construcción, así como otros sectores que se ligan a ella, tenían un rol e influencia que era necesario potenciar, y para ello, todos los agentes deberían comportarse dentro de la lógica de mercado, esto es, tanto el Estado como las familias de menores ingresos, así como los agentes privados asociados a la construcción de gestión de la demanda de vivienda.

El rol del Estado, como mandante e inversor, era el de generar los mecanismos e incentivos necesarios para que el sistema funcionara. De esta forma, estará dando lugar un mercado habitacional, donde los agentes privados fuesen los protagonistas.

El sector de la construcción en Chile juega un rol central en la política de vivienda chilena. El Estado ha determinado que las familias tienen el derecho a un subsidio que le permitirá acceder una vivienda, si se requiere complementar el monto del subsidio, el crédito hipotecario estará a cargo de la banca privada, y quien construirá y gestionará las viviendas serán inmobiliarias y constructoras.

La privatización de la producción habitacional de vivienda subsidiada, como lo veremos en detalle, más adelante, consistió en proceso de externalización de las funciones del Estado a los agentes privados. Durante el periodo de la dictadura militar, el Estado se reservó para sí la tarea del desarrollo de los proyectos creando un sistema de contratación para la construcción de los proyectos llamado “llave en mano” para posteriormente externalizar también el desarrollo de los proyectos, estableciendo apenas el precio máximo de compra.

Ya con el retorno a la democracia, en el año 1990, se crea la figura de “Prestador de Asistencia Técnica”, para el desarrollo de proyectos y organización de la demanda por parte de agentes privados, sin embargo, aún de manera excepcional. Fue posterior a la crisis de las Casas Copeva, específicamente con el lanzamiento de la “nueva política habitacional”, en el año 2006 donde el Estado decide abandonar completamente las funciones asociadas a la gestión de los proyectos y organización de la demanda, creando una nueva figura llamada “Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social”, entidad que desde ese momento se encargaría de todas las etapas de gestión y provisión de viviendas, es decir, organización de la demanda, plan de habilitación social, desarrollo del proyecto, definición y compra del terreno. Estas entidades, podía ser públicas o privadas con o sin fines de lucro. Por otra parte, la responsabilidad de la contratación de la empresa constructora para llevar a cabo el proyecto sería de las familias.

Posteriormente, el año 2011, las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social más los Prestadores de Asistencia técnica, pasan a llamarse Entidades Patrocinantes. A partir de aquí, las Entidades de Gestión podrían estar asociadas a las constructoras, presentándose como un agente que llevaría a cabo la totalidad de la gestión de la vivienda subsidiadas, desde la organización de la demanda hasta la construcción.

La Cámara Chilena de la Construcción

La agrupación de empresarios de la construcción crea la Cámara Chilena de la Construcción en el año 1951. Según relata Cheetham (1971), el análisis del proceso de industrialización permite situar el momento en que se perfila el sector privado de

la construcción como sector económico importante en Chile. En ese contexto, la creación de la Cámara Chilena de la Construcción responde al momento cuando la inversión comienza a desviarse a ciertas actividades que “dan garantías”, es decir, desde la inversión de sectores propiamente industriales a un énfasis en la construcción.

Según Cofré (2015), entre 1952 y 1958, los empresarios crearon esta institución gremial, la que dirigieron siguiendo el modelo estadounidense y las ideologías liberales y socialcristianas, con el objetivo de dar una solución de mercado al problema habitacional en Chile. Esta elite, de profesiones-empresarios, formó la corporación privada como instrumento para crear Estado y mercado para la vivienda, esto es, para generar las condiciones político-económicas para la inversión de capital en la construcción de viviendas y urbanizaciones residenciales. En este proceso, este segmento de empresarios urbanizadores se constituyó, en parte, de la moderna clase dirigente del país.

Según su sitio web, “la Cámara Chilena de la Construcción” es una asociación gremial cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo y fomento de la actividad de la construcción, como una palanca fundamental para el desarrollo del país en el contexto de una economía social de mercado basada en la iniciativa privada”. Para Cociña (2012), esta descripción es completamente cierta, ya que la industria de la construcción ES una palanca fundamental para la economía del país, y su activación tiene repercusiones mucho más allá de los bolsillos de los inversionistas, “la proyección de empleos que absorbe esta industria pone al sector de la construcción, representado principalmente por la CChC, en una favorable posición a la hora de planificar la inversión en subsidios a nivel de ley de presupuesto. Los subsidios del MINVU y la acción privada no sólo echan a andar el mercado de la vivienda, sino que, con él, la economía completa a través de la creación de empleos (en particular empleos para los quintiles más pobres), de una manera absolutamente coherente con los requerimientos de la economía del país”. Sin embargo, para la autora, el problema que se genera está en que “el *lucro* producido por la construcción subsidiada juega en contra de la calidad de las viviendas subsidiadas. Las

economías de escala y el mercado de suelo urbano que sostienen los márgenes de ganancia de las constructoras e inmobiliarias son una fuente de producción de “ciudades para los pobres” que perpetúan y profundizan inequidades. Tanto constructoras como inmobiliarias lucran a costa de la reproducción de la pobreza y la desigualdad, con dineros provenientes del Estado y del ahorro de las familias más vulnerables. El negocio de la vivienda con subsidio es uno con márgenes amplios y con una demanda asegurada, pagada por el Estado.”

Como bien explica Cheetham (1971), en base al estudio del circuito económico capitalista chileno y la evidencia empírica sobre la ubicación estratégica y los lazos sociales entre las autoridades que una y otra vez se suceden intercambien en cargos gubernamentales, grupos de presión, medios de comunicación masivos, anteproyectos de ley redactados por la propia asociación gremial (Cámara Chilena de la Construcción); exenciones tributarias, facilidades crediticias, etc. que en suma, forman un ancho abanico de políticas y normativas de vivienda hechas al calce de los privados gracias a la producción y consolidación de un esquema valórico favorable a la construcción de viviendas del tipo y en el lugar al que este sector apunta por mayores tasas de rentabilidad.

Cheetman (1971), clasifica la forma de participación de las empresas constructoras en el ámbito público en distintos niveles de selección, el cual está dado por el límite de participación del capital financiero de cada empresa. La autora, distingue tres niveles: Un primer nivel de selección estaría dado por el respaldo que tengan en los bancos; un segundo nivel de selección aparece con la exclusión de empresas chicas, que no teniendo capacidad de acumular stocks y que, a diferencia de otras mayores, no juegan con un margen de utilidad por esto mismo. Además, existen lazos entre las empresas constructoras y las abastecedoras de materiales básicos (cemento, acero, vidrios, etc.), que permite la acumulación de stocks conociendo por anticipado las alzas, esto les da un evidente margen de ventaja a ciertas empresas y; un tercer nivel de selección se da al considerar el funcionamiento mismo de las empresas constructoras, pues algunas, debido a su alto nivel de tecnificación, estarán más capacitadas para mayores niveles de producción.

Con las diferentes modificaciones a los programas habitacionales y a la externalización total de la promoción y gestión de la vivienda social, el límite de penetración de las empresas constructoras se ha reconfigurado a través de los años y de los diferentes programas habitacionales. Ese resultado queda en evidencia a partir del análisis de fuentes, que se centra fundamentalmente en el actor Estado y el actor privado (gremial), dejando que la participación del tercer actor social-popular emerja a partir de las propias construcciones de esta investigación. Más allá de la cuantificación en la participación de cada uno de tales actores, los poderes no se circunscriben solo al Estado y sus gobiernos, sino que, a todos los actores, en tanto cada uno de ellos tiene un objetivo, una estrategia y diversas tácticas para llegar a la una determinada meta propuesta ejerciendo de diferentes formas ese poder. (Kornbluth, 2013).

El sector privado tiene un enorme peso en el escenario nacional al ser el encargado de gestionar, diseñar y construir las viviendas subsidiadas por el Estado. Si bien el modelo de subsidios ha generado la construcción de una importante cantidad de viviendas, suponiendo el éxito cuantitativo de la política habitacional chilena al reducir el déficit de viviendas, “es claro también que los imperativos de ahorrar en el precio del suelo y en economías de escala, que amontonan a los pobres en zonas donde sólo viven pobres, sin áreas verdes o servicios básicos, constituyen importantes motores para la reproducción de patrones segregados en nuestras ciudades. Para poner en contexto la magnitud del mercado de la vivienda subsidiada en la industria de la construcción, vale la pena revisar algunos números. Según los datos de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), el año 2009 fueron aprobados para construirse en todo el país **124.968** unidades de vivienda nuevas [1]; para el mismo año, el MINVU [2] cuenta **132.095** subsidios otorgados para construcción de viviendas nuevas: esto es, más que los permisos de edificación aprobados dicho año. En 2010 y 2011 estos números son posiblemente mayores aún, debido a la sobredemanda de subsidios producida por la reconstrucción. Este inmenso volumen de viviendas subsidiadas por parte del Estado (es decir, por todo Chile), se traduce en un igualmente abultado botín para las compañías privadas que

gestionan dicha construcción, lo que explica la importancia que tienen las decisiones del MINVU dentro de las preocupaciones de asociaciones gremiales como la CChC.” (Cociña, 2012)

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA

La metodología se plantea como un estudio explicativo de diseño longitudinal que pretende analizar el comportamiento de la producción de vivienda subsidiada en los últimos 40 años.

Para ello, el enfoque metodológico será mixto, triangulando el ámbito cuantitativo, basado en la construcción de una base de datos de proyectos de viviendas subsidiada en la Región Metropolitana, para determinar la cantidad, la localización y que tipos de agentes privados, han estado asociados a la construcción de viviendas sociales desde 1978 a 2018. Para ello, en el siguiente cuadro se detallan las fuentes de datos a utilizar:

El análisis de bases de datos consiste en la recopilación y procesamiento de antecedentes directamente obtenidos desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, del Instituto Nacional de Estadísticas y del Centro de Producción del Espacio – UDLA.

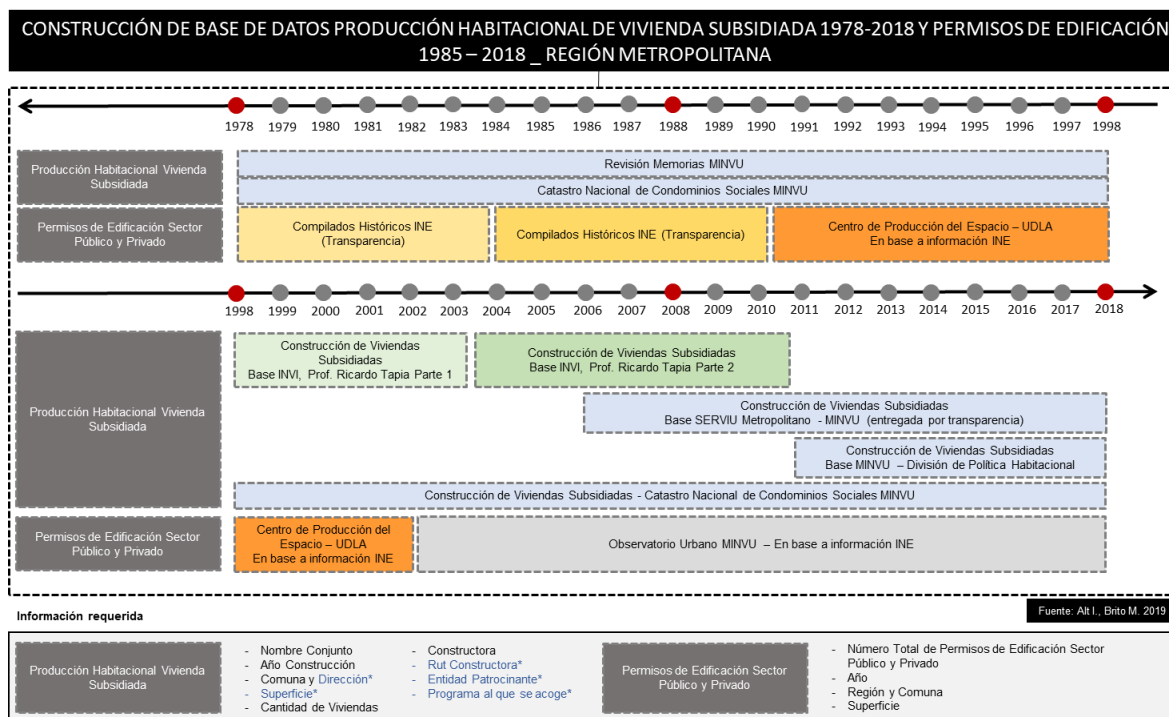


Figura 1 Construcción base de datos vivienda subsidiada 1978 - 2018. Alt., Brito (2019)

Para la construcción de bases de datos de proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas se ha utilizado la información recopilada en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile y se han considerado para el análisis aquellas viviendas construidas en la Región Metropolitana correspondientes a los programas de: Programa Subsidio Habitacional a la demanda, Programa de Vivienda Básica, Programa de Vivienda Social dinámica sin deuda, Programa Subsidio Habitacional, Programa Fondo Solidario, Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

La base de datos se analizará a partir de datos como: Comuna, nombre del conjunto, dirección, cantidad de viviendas, año inicio, programa habitacional, constructora y entidad patrocinante.

Para la construcción de base de datos de permisos de edificación se ha utilizado la información recopilada del Instituto Nacional de Estadísticas, del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y del Centro de Producción del Espacio (en base a la información del Instituto Nacional de Estadísticas) de la Universidad de las Américas. Con esta información se analizará la producción habitacional anual de la Región Metropolitana a nivel comunal desde el año 1984 al año 2018 para contrastarla con la producción habitacional de vivienda subsidiada.

Para entender las transformaciones introducidas en Chile desde la dictadura militar en el ámbito habitacional, y cómo éstas se fueron consolidando a lo largo del tiempo, especialmente una vez recuperada la democracia, se han estudiado las principales modificaciones de los instrumentos normativos, tanto de los decretos supremos de los programas, como las resoluciones que fijan procedimientos de asistencia técnica. Con ello, se ha construido un matriz longitudinal que pone foco

² El Instituto Nacional de Estadísticas, en su Ord. 1627 de fecha 11 de nov. de 2011 de respuesta a la solicitud de acceso a información pública AH007T0006087 estableciendo que solo se disponen de datos obtenidos desde los Formularios Únicos de Edificación a partir del año 2002 en adelante. Posteriormente se solicita el acceso a los compilados históricos, para determinar Permisos de Edificación desglosado por comuna a partir de 1984.

especialmente en los ámbitos de: focalización, montos de subsidio, composición del financiamiento y los responsables de la gestión, construcción y promoción.

El ámbito cualitativo estará dado, por una parte, a través del análisis de los decretos de programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, identificando cuáles han sido las principales modificaciones y su relación con el tipo y el rol de las agentes privados a cargo de la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana y por otra parte, a través de la aplicación de entrevistas y cuestionarios a actores claves del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de la Cámara Chilena de la Construcción, del mundo académico y de entidades patrocinantes, que puedan aportar con elementos claves para el análisis.

Para ello, se aplicarán entrevistas a las siguientes personas:

Nombre	Institución
Héctor López Alvarado	Ex Autoridad MINVU
Carlos Araya Salazar	Jefe de Atención de Grupos Vulnerables – División de Políticas Habitacionales – MINVU
Ana Sugranyes	Arquitecta – Investigadora y Académica
Vicente Domínguez	Director Ejecutivo Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS

En el presente capítulo, se analizará en primer lugar, la producción habitacional de vivienda subsidiada en el periodo 1978 a 2018, determinando en términos cuantitativos la cantidad de viviendas iniciadas por cada año y su comportamiento temporal, la distribución de proyectos y viviendas por comuna de la Región Metropolitana para posteriormente, analizar la participación de los agentes privados (constructoras y entidades de gestión) en dicha producción temporal como en términos de distribución comunal.

Posteriormente, se estudiará el desarrollo de la política habitacional desde el año 1978 al año 2018, los diferentes programas habitacionales, la relación o continuidad entre ellos, las principales modificaciones en su modelo operativo, el rol de los diferentes actores, etc., de manera de establecer aquellos hitos que puedan haber determinado de una u otra forma el comportamiento del mercado habitacional de los programas de vivienda.

Así mismo, se estudiarán y analizarán aquellos hechos e hitos relevantes tanto económicos, como sociales, políticos e institucionales que pudiesen haber tenido alguna repercusión en el desarrollo de la política habitacional.

En el último apartado de este capítulo, se contrastará la producción habitacional de vivienda subsidiada con la producción total de viviendas de la Región Metropolitana.

4.1 Análisis producción habitacional de la política habitacional 1978 – 2018

La producción de viviendas subsidiadas desde el año 1978, a pesar de disminuir considerablemente después del año 2000, se ha sostenido en el tiempo, teniendo un impacto importante tanto en el desarrollo urbano de la Región Metropolitana, como en el trayecto que ha tenido en mercado inmobiliario.

A continuación, se desarrollan un análisis del impacto y evolución de la producción habitacional, se detallan y desmenuza el proceso continuo de programas y políticas

habitacional y además se reconocen quienes han sido los agentes privados, tanto constructoras como gestores, que han ido determinando el desarrollo del mercado inmobiliario de vivienda subsidiada, contrastándolo al final del capítulo con el mercado inmobiliario de vivienda privada.

4.1.1 Análisis producción habitacional en términos cuantitativos.

AÑO	CANTIDAD VIVIENDAS INICIADAS	CANTIDAD PROYECTOS INICIADOS
1979	2.317	42
1980	4.288	11
1981	1.803	10
1982	8.305	20
1983	6.627	17
1984	12.759	39
1985	10.962	32
1986	10.591	29
1987	11.789	41
1988	9.677	31
1989	19.167	34
1990	10.166	29
1991	22.218	60
1992	11.836	45
1993	15.945	36
1994	15.241	37
1995	7.811	16
1996	10.184	21
1997	7.897	22
1998	6.333	20
1999	7.022	18
2000	9.343	15
2001	546	2
2002	296	1
2003	694	3
2004	632	10
2005	1.924	30
2006	1.541	37
2007	4.323	64
2008	4.424	74
2009	9.880	128
2010	9.268	109
2011	4.865	47
2012	5.604	47
2013	5.123	50
2014	3.062	23
2015	2.829	25
2016	4.028	24
2017	6.279	36
2018	4.034	28
TOTAL	291.633	1.363

Tabla 1 Cantidad de Proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

En la Tabla 1 podemos ver el detalle de la producción habitacional del periodo analizado, determinando una producción cercana a las 300.000 unidades habitacionales y un total de proyecto de 1.363.

A continuación, en el Grafico 1, se muestra la cantidad de proyectos y viviendas iniciadas entre los años 1978 y 2018. En él, se pueden identificar dos periodos en la política habitacional, marcado por la producción casi nula de viviendas que hubo entre el año 2001 y 2003. Esta caída casi a 0 de la producción está relacionada a la crisis derivada del caso “Copeva” y la crisis económica del año 1998, lo cual obligó a remirar y repensar el foco de la política habitacional paralizando la producción habitacional, a la espera de nuevos programas y normativas.

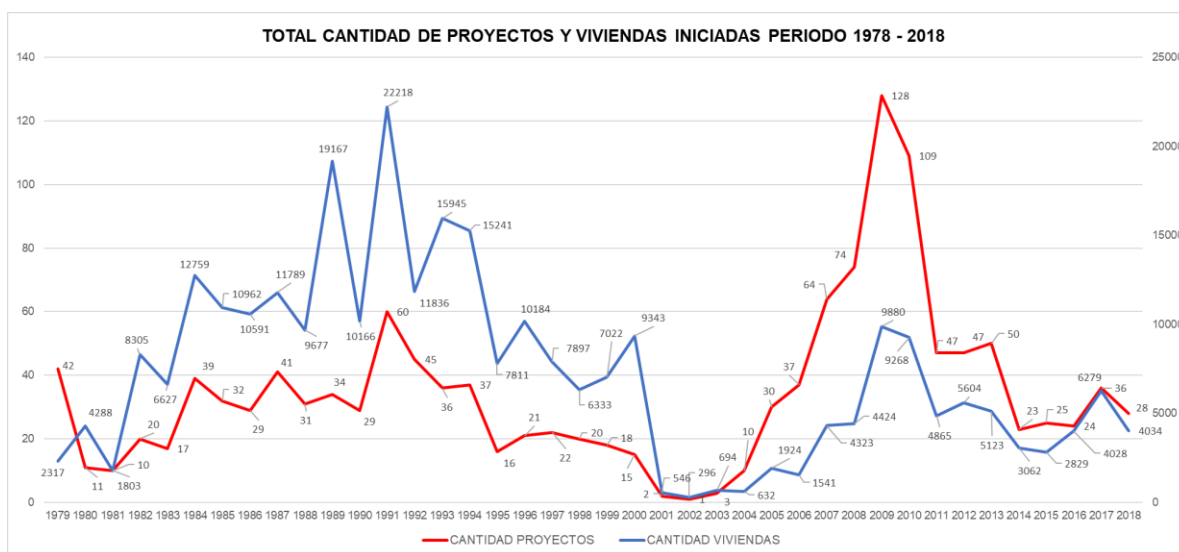


Gráfico 1 Cantidad de proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas por año en periodo 1978 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

Al desglosar la producción habitacional en los dos momentos que se muestran en el grafico 1, es decir antes y después del año 2001, podemos constatar que la producción de viviendas, medida en número de unidades habitacionales, se concentra en un 76% en el primer periodo, como lo muestra el siguiente cuadro:

Producción Habitacional Vivienda Subsidiada		
Periodo 1978 - 2001	Periodo 2002 - 2018	Total Periodo 1978 - 2001
222.827	68.806	291.633

Tabla 2 Distribución producción habitacional en periodos 1978 a 2001 y 2002 y 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Por otra parte, cada periodo presenta un peak de construcción de viviendas, respectivamente en los años 1991 y 2009.

El año 1991, corresponde al primer año del retorno a la democracia, en el que se profundiza la externalización de la gestión habitacional por agentes privados, se elimina el crédito hipotecario como un complemento al subsidio para aquellos sectores como mayor índice de vulnerabilidad y se generan los incentivos necesarios para la producción masiva de “vivienda social”, como respuesta al déficit habitacional que alcanzaba casi al millón de unidades.

El segundo momento, corresponde al año 2009, el cual podría asociarse al momento en que comienzan a ejecutarse los primeros proyectos de la nueva política habitacional del año 2006.

Por otra parte, al comparar ambas líneas de producción, se puede determinar que el año 2001, existe una transposición y cambio de ambas líneas en términos cuantitativos, ya que mientras antes del año 2001 la cantidad de viviendas por proyecto es evidentemente mayor, posteriormente al año 2001, la concentración de viviendas por proyecto disminuye considerablemente.

Como lo muestra el siguiente gráfico durante el primer periodo, el promedio de viviendas por proyectos fue de 294, mientras que en el segundo periodo el promedio de viviendas por proyectos fue de 76 viviendas por proyecto.

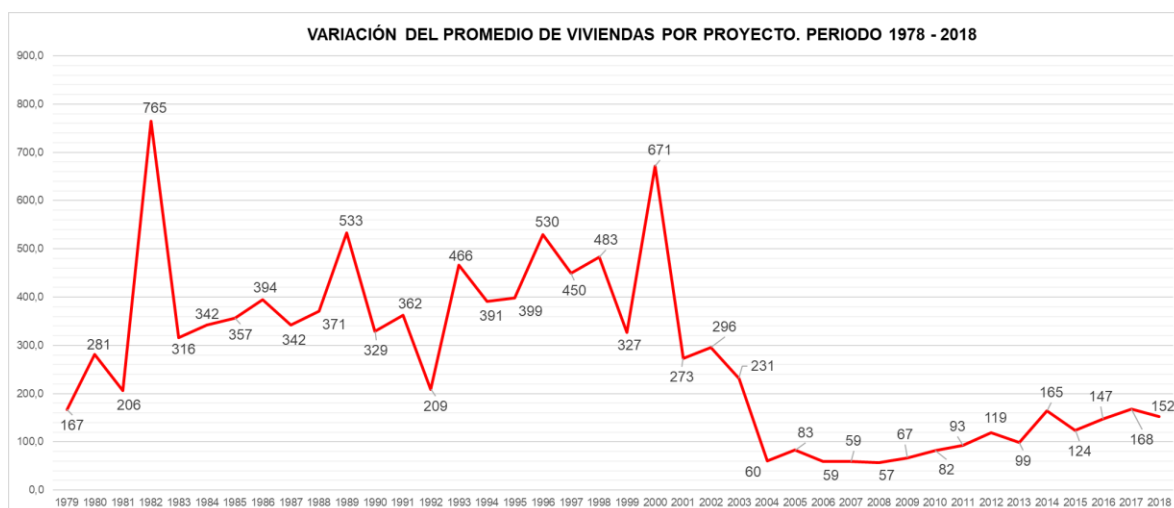


Gráfico 2 Promedio de viviendas por proyecto de vivienda subsidiada iniciados por año en periodo 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

4.1.2 Análisis producción habitacional en términos de localización comunal

A continuación, se presenta la concentración de proyectos y viviendas por comuna de la Región Metropolitana. De ellas, podemos concluir que sólo 13 comunas concentran el 75% de la producción de vivienda subsidiadas en el periodo 1978 - 2018, según el siguiente gráfico y tabla.

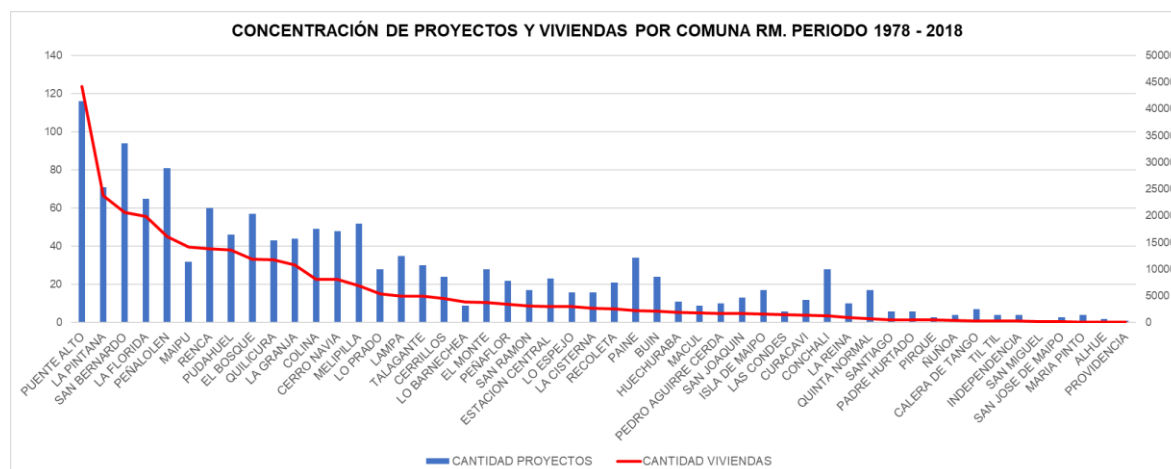


Gráfico 3 Cantidad de proyectos y viviendas con subsidio iniciados por comuna de la Región Metropolitana en periodo 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

COMUNAS	CANTIDAD DE PROYECTOS		CANTIDAD DE VIVIENDAS	
PUEENTE ALTO	116	9%	44.182	15%
LA PINTANA	71	5%	23.712	8%
SAN BERNARDO	94	7%	20.625	7%
LA FLORIDA	65	5%	19.841	7%
PEÑALOEN	81	6%	16.091	6%
MAIPU	32	2%	14.117	5%
RENCA	60	4%	13.856	5%
PUDAHUEL	46	3%	13.641	5%
EL BOSQUE	57	4%	11.914	4%
QUILICURA	43	3%	11.783	4%
LA GRANJA	44	3%	10.766	4%
COLINA	49	4%	8.105	3%
CERRO NAVIA	48	4%	8.059	3%

Tabla 3 Comunas con mayor concentración de proyectos y de viviendas con subsidio iniciados en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Al igual que el gráfico 1, la producción habitacional en estas 13 comunas tiene un corte temporal entre los años 2001 y 2003, disminuyendo en el segundo periodo de manera considerable, como lo muestra el siguiente gráfico.

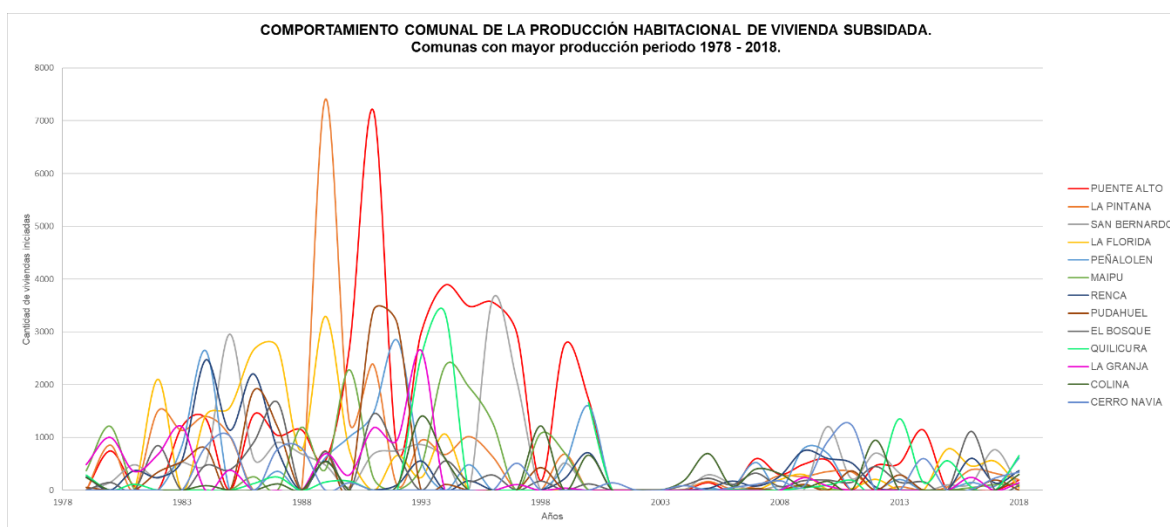


Gráfico 4 Comportamiento temporal en comunas con mayor producción habitacional período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Si analizamos los 40 años de producción, podemos distinguir en la distribución de comunas receptoras de proyectos de viviendas subsidiadas, que existen dos cordones de concentración de viviendas subsidiadas. El primero hacia el sur oriente de la Región Metropolitana con un 50% de concentración. Y el segundo, hacia el nor-poniente de la región con un 25% de concentración de viviendas subsidiadas en el periodo analizado de 40 años.

Así mismo, al analizar la producción habitacional a nivel comunal, de las 52 comunas de la Región Metropolitana existen solo dos comunas – San Pedro y Vitacura - que entre el año 1978 y el año 2018, no registran inicio de viviendas subsidiadas nuevas.

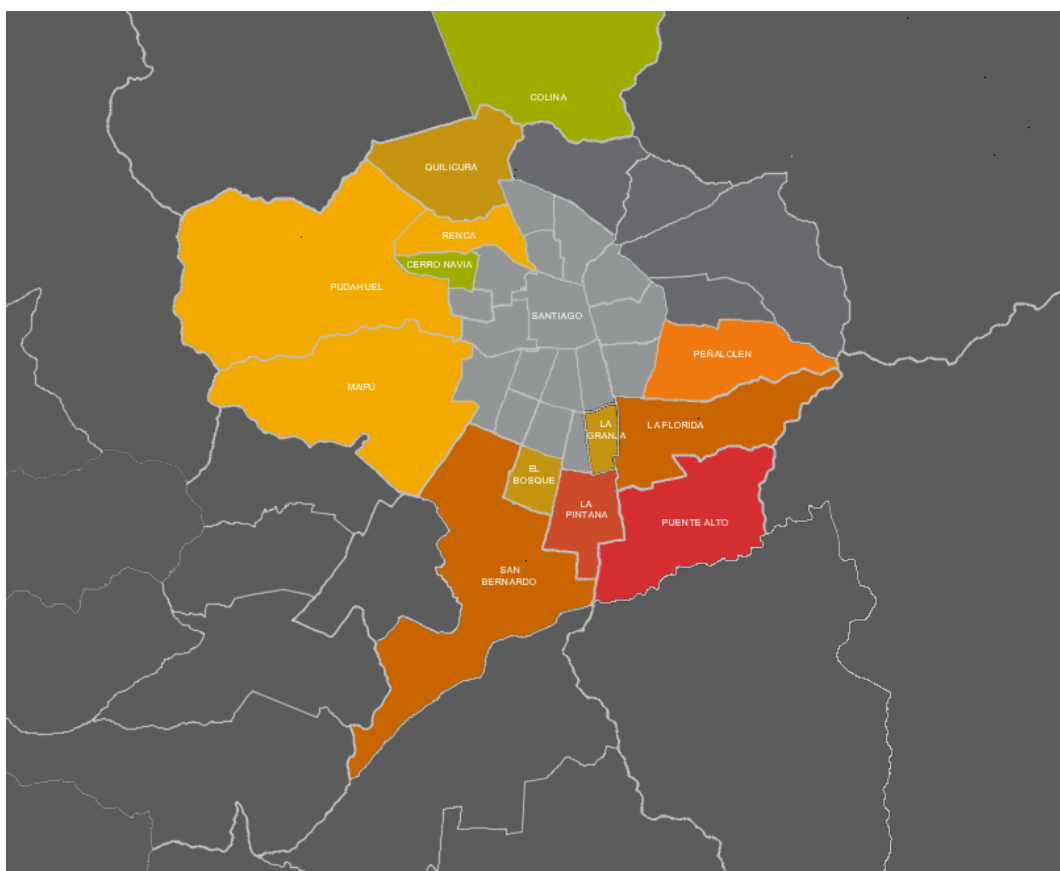


Figura 2 Comunas con mayor concentración de proyectos y viviendas con subsidio iniciadas en período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

En términos de producción por comuna, el siguiente gráfico muestra de manera comparativa la distribución comunal de viviendas iniciadas en los últimos 40 años en los dos periodos analizados. En el podemos determinar que la distribución geográfica de los proyectos en el segundo periodo abarca más comunas de la región, sumando especialmente comunas periurbanas como los son: Buin, El Monte, Lampa y Melipilla.

Por otra parte, en el periodo de 1978 al 2001, la construcción de vivienda subsidiada abarca un total de 43 comunas mientras en el periodo del 2002 al 2018 alcanza a 49 comunas, como lo muestran los siguientes gráficos.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

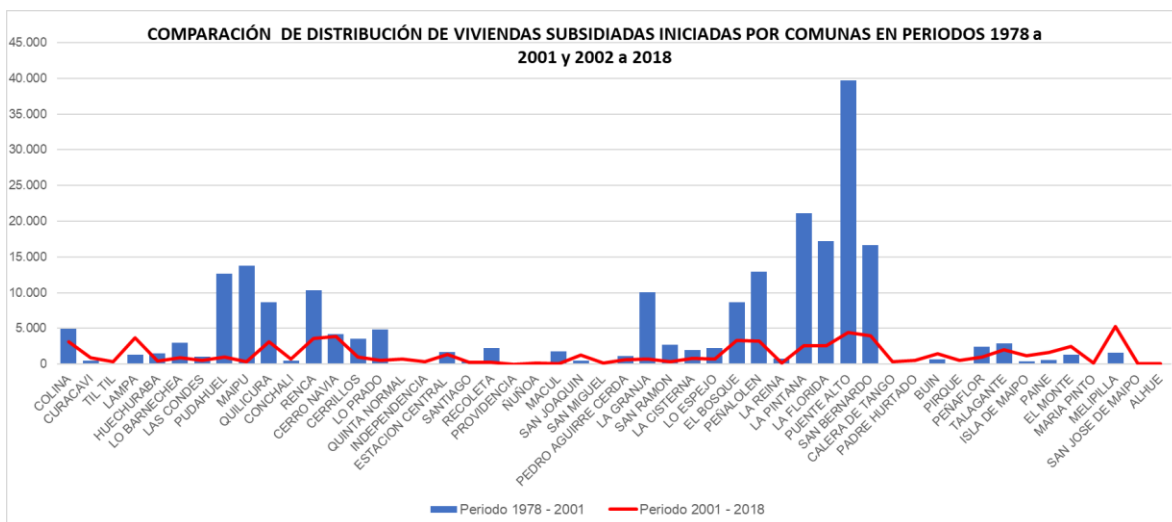


Gráfico 5 Comparación de distribución de viviendas subsidiadas en periodos 1978 a 2001 y 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

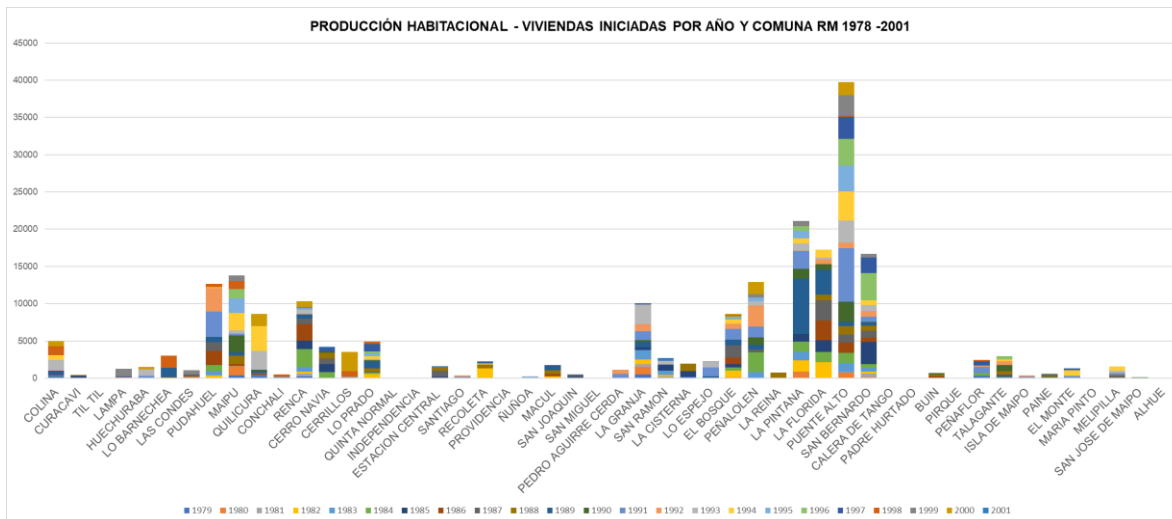


Gráfico 6 Viviendas iniciadas por año y comuna en periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

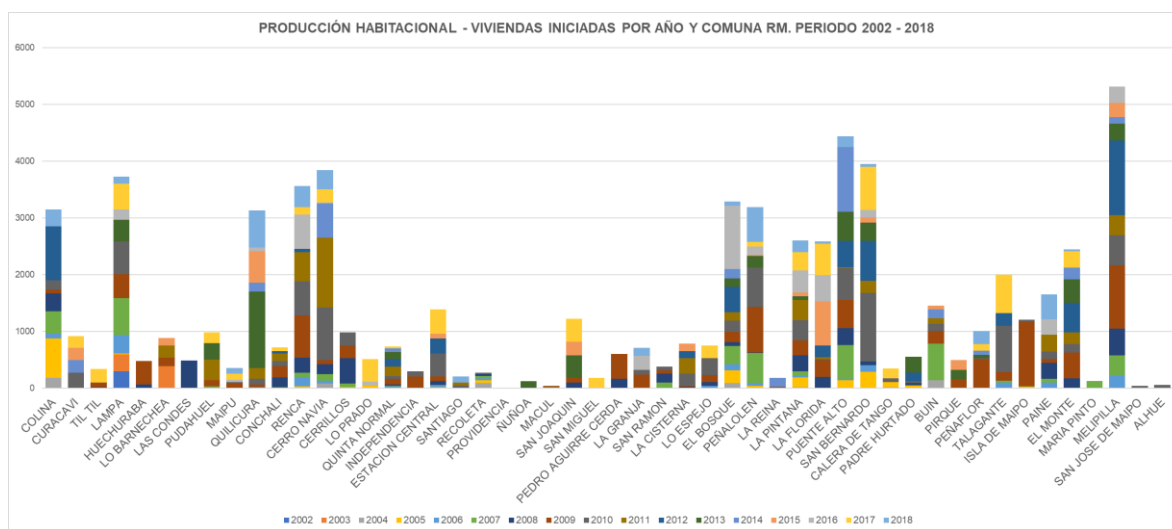


Gráfico 7 Viviendas iniciadas por año y comuna en periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Podemos concluir, que en el primer periodo existe una clara tendencia de concentración en comuna periféricas, mientras que, en el segundo periodo, además de abarcar nuevas comunas periurbanas, la distribución se presenta mucho más homogénea.

En los siguientes mapas y tablas se detallan las 10 comunas con mayor concentración por periodo.

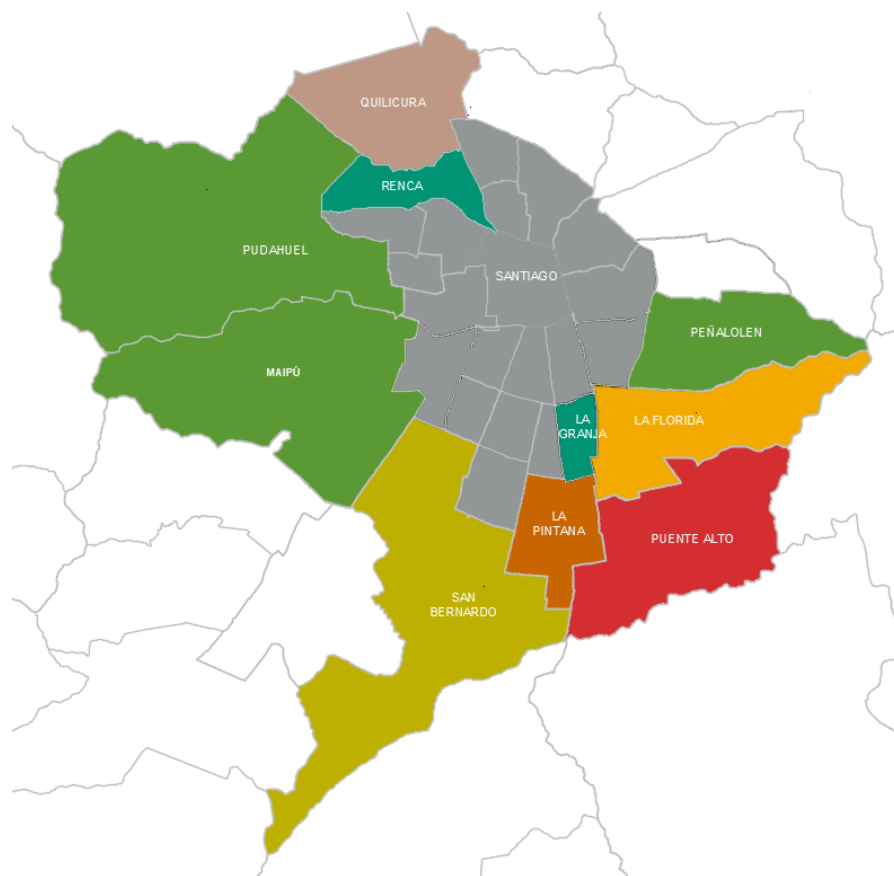


Figura 3 Comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en periodo 1978 a 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Producción Habitacional Viviendas Subsidiadas Periodo 1978 - 2001		
COMUNA	TOTAL VIVIENDAS INICIADAS	% PARTICIPACIÓN
PUENTE ALTO	39.742	18%
LA PINTANA	21.107	9%
LA FLORIDA	17.249	8%
SAN BERNARDO	16.672	7%
MAIPU	13.758	6%
PEÑALOLEN	12.896	6%
PUDAHUEL	12.654	6%
RENCA	10.295	5%
LA GRANJA	10.052	5%
QUILICURA	8.648	4%

Tabla 4 Comunas con mayor producción de viviendas subsidiadas iniciadas – Periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

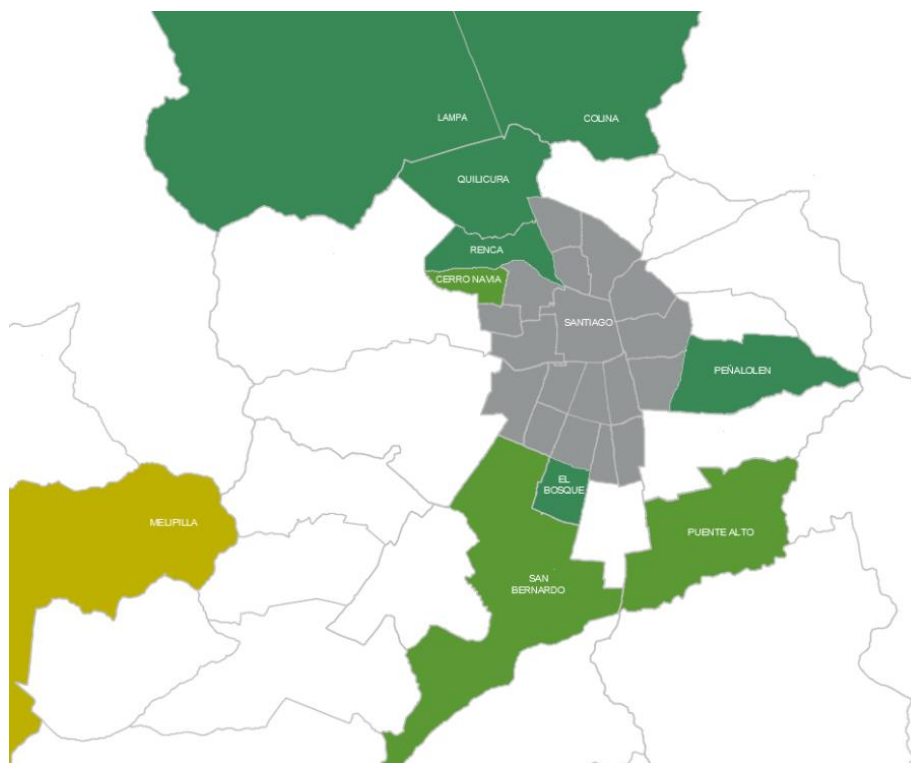


Figura 4 Comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en período 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Producción Habitacional Vivienda Subsidada Período 2002 - 2018		
COMUNA	TOTAL VIVIENDAS INICIADAS	% PARTICIPACIÓN
MELIPILLA	5.315	8%
PUENTE ALTO	4.440	6%
SAN BERNARDO	3.953	6%
CERRO NAVIA	3.843	6%
LAMPA	3.730	5%
RENCA	3.561	5%
EL BOSQUE	3.295	5%
PEÑALOLEN	3.195	5%
COLINA	3.149	5%
QUILICURA	3.135	5%

Figura 5 Comunas con mayor producción de viviendas subsidiadas iniciadas – Período 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Al contrastar las figuras de ambos periodos podemos ver que solo 5 comunas se repiten en ambos periodos: Peñalolén, Puente Alto, Quilicura, Renca y San Bernardo.

4.1.3 Análisis participación de agentes privados en la producción habitacional

4.1.3.1 Análisis participación Empresas Constructoras

Del análisis de información correspondiente a la participación de empresas constructoras de vivienda subsidiada durante el periodo mencionado, podemos concluir que en total fueron 231 empresas las que estuvieron involucradas en la producción de viviendas.

El gráfico 8 muestra el comportamiento de producción habitacional de las 231 empresas constructoras.

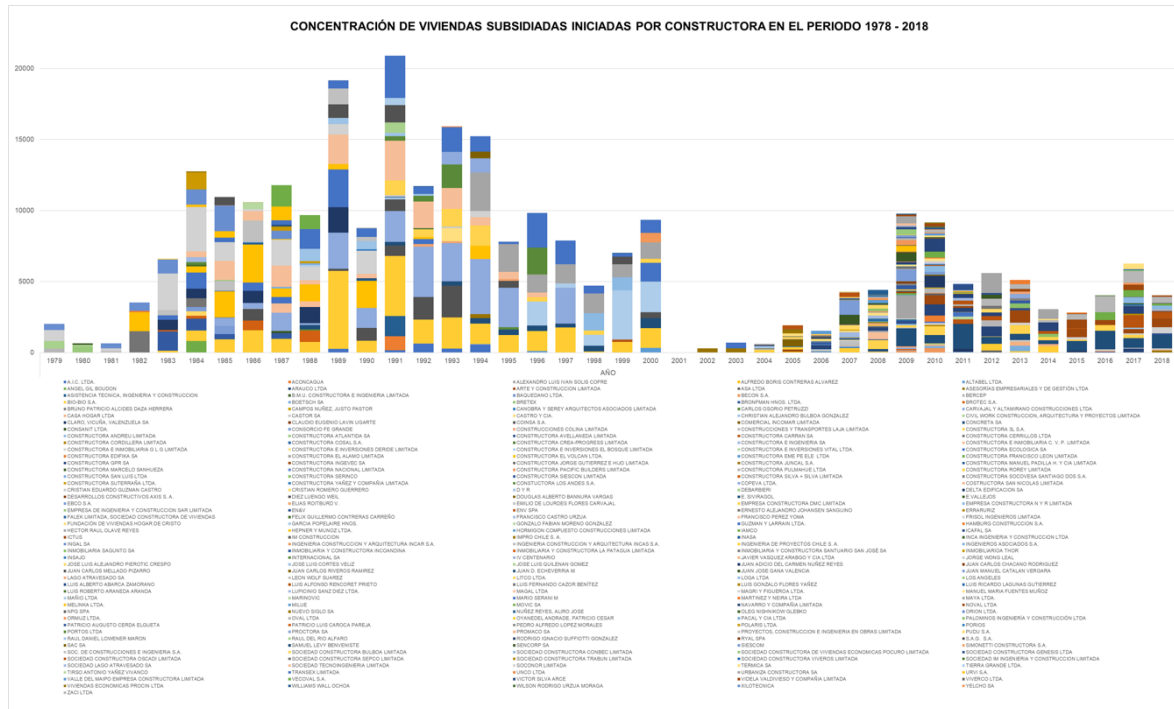


Gráfico 8 Concentración de viviendas iniciadas por constructora 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Del análisis, podemos determinar que existe un corte radical en el comportamiento y cantidad de empresas constructoras involucradas en la producción habitacional el año 2001, lo que podría estar determinado tanto por la crisis que sufre la política habitacional a partir del caso “Copeva”, el efecto de la crisis asiática en el país, y por la nueva política habitacional que durante el año 2003, externaliza el proceso

de organización de la demanda y gestión inmobiliaria a través de las Entidades privadas, como así mismo, se elimina el crédito hipotecario como complemento al subsidio.

Durante el primer periodo que comprende desde el año 1978 al año 2001, fueron 79 las empresas involucradas en la construcción de vivienda social, mientras que el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2018, ese número aumenta a 164.

Si analizamos solo el periodo comprendido entre 1978 y 2001, de las 79 empresas solo 30 tienen una participación igual o mayor al 1%.

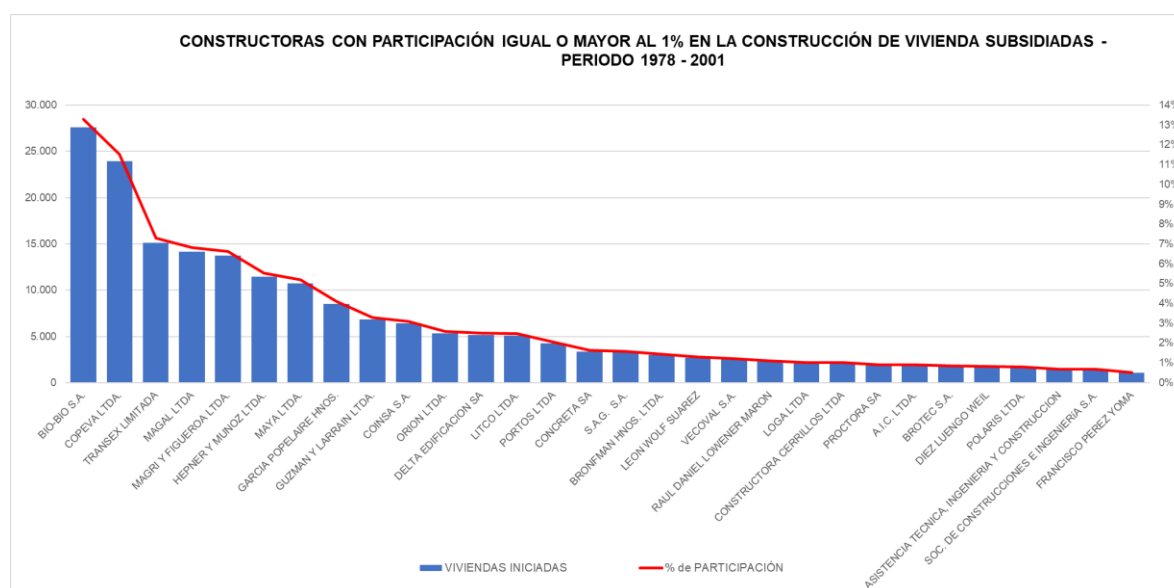


Gráfico 9 Constructoras con participación igual o mayor al 1% en la construcción de viviendas subsidiadas. Periodo 1978 - 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Y, por otro lado, si analizamos solo el periodo comprendido entre el 2002 y 2018, de las 164 constructoras involucradas, solo 49 tuvieron una participación mayor o igual al 1%.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018



Gráfico 10 Constructoras con participación igual o mayor al 1% en la construcción de viviendas subsidiadas. Periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Al analizar las 231 que tuvieron participación en la construcción de vivienda subsidiada en todo el periodo comprendido entre 1978 y 2018, 37 empresas tuvieron una participación mayor o igual al 1% de la producción habitacional, concentrando un 78% de la construcción de vivienda subsidiada.

En el grafico a continuación se presentan dichas 37 empresas y el porcentaje de participación con respecto al total de viviendas iniciadas en los 40 años analizados.



Gráfico 11 Constructoras con más de 1% de participación en la construcción de vivienda subsidiada. Periodo 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

A continuación, se muestra el comportamiento de las 37 constructoras con mayor participación en los 40 años de producción de viviendas habitacional.

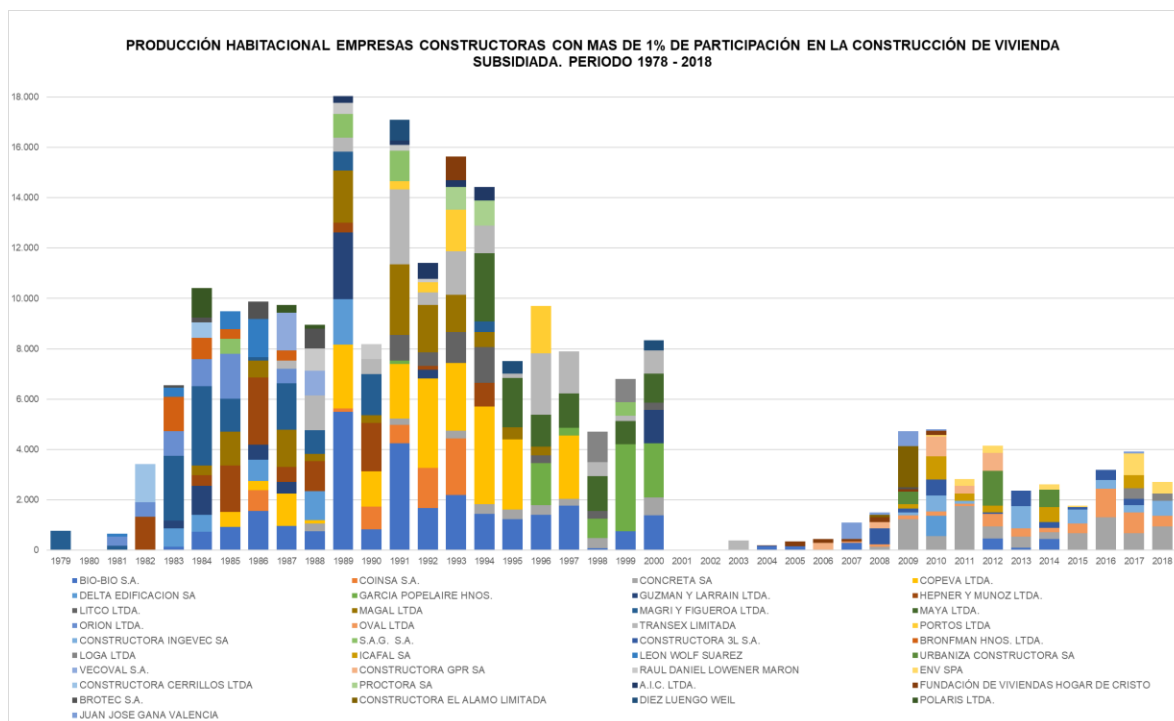


Gráfico 12 Producción habitacional empresas constructoras con más de 1% de participación en la construcción de vivienda subsidiada acumulada y por año. Período 1978 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Del análisis del comportamiento temporal lineal de las 37 constructoras con más de 1% de participación en la producción de vivienda subsidiada, 29 de ellas se concentran en el periodo 1978 – 2001, y solo 16, en el periodo 2002 – 2018.

En el 2002 y 2018, la mayor cantidad de constructoras que se encuentran a cargo de la producción habitacional subsidiada concentra menos del 1% de los proyectos totales de la región y año. Sin embargo, el 36% está concentrado en 6 constructoras (Concreta SA, Oval Ltda, Constructora Ingevec SA, Constructora 3L SA, Icafal SA, Urbaniza Constructora SA y Constructora GPR SA.) con mayor participación en este periodo, corresponde a medianas o grandes empresas dedicadas a la construcción de vivienda, no solo subsidiada.

De las 37 constructoras mencionadas, solo 7 tuvieron gestión y promoción de vivienda subsidiada en ambos periodos, con el 30% de la producción habitacional durante los 40 años analizados. De ellas, Biobío SA, Concreta SA y Transex Limitada, se corresponden con las 9 de mayor producción habitacional total del periodo.

A continuación, se puede ver el comportamiento de las 7 empresas, como lo muestra el siguiente gráfico.

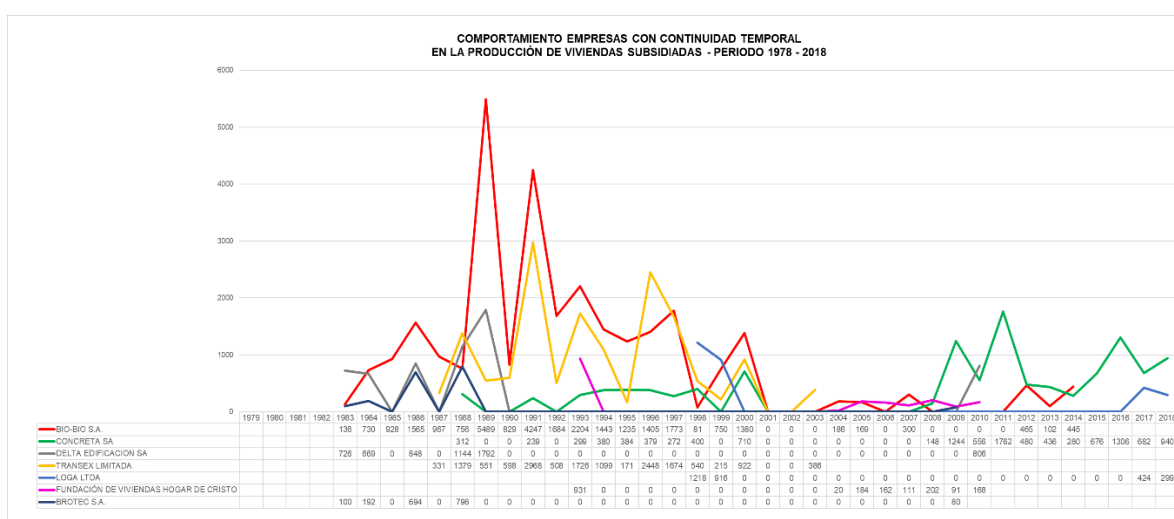


Gráfico 13 Comportamiento de empresas con continuidad temporal en la producción habitacional en el período 1978 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

A partir del comportamiento de las empresas que tienen participación en ambos periodos, podemos determinar que las únicas 3 que superan los 20 años de producción habitacional es: Biobío S.A, Concreta S.A y Delta Edificación S.A.

4.1.3.2 Análisis participación Entidades de Gestión Habitacional

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social, posteriormente Entidades Patrocinantes, son las encargadas de gestionar las diferentes etapas del proceso de postulación para la asignación de un subsidio habitacional. Entre sus tareas están la organización de la demanda, la gestión y compra de terreno, el diseño del

proyecto, el plan de habilitación social, la gestión de permisos y recepción final. Así mismo, tienen un rol importante de asociación con las constructoras.

Desde su creación, las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social en el año 2003 (posteriormente Entidades Patrocinantes en el 2011), existen un total de 112 empresas privadas y/o municipios que se han dedicado a la organización de la demanda y gestión inmobiliaria de casi 70.000 viviendas subsidiadas, como lo muestra el siguiente gráfico.

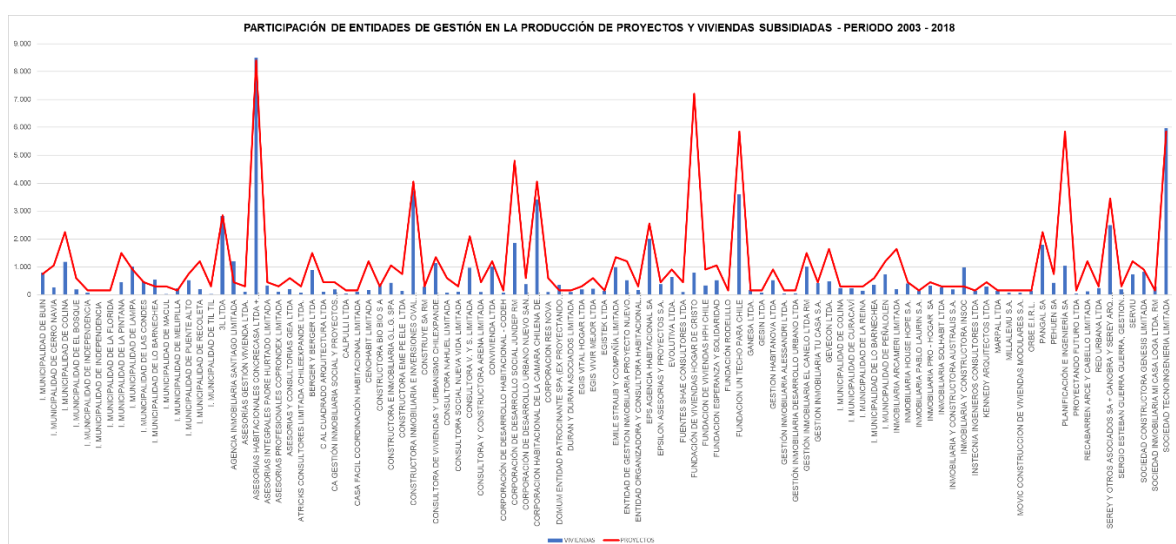


Gráfico 14 Participación de entidades de gestión en la producción de proyectos y vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

Podemos ver que en general hay una correspondencia entre cantidad de viviendas subsidiadas y proyectos por entidad, salvo algunos casos como la Fundación Hogar de Cristo, Planificación e Ingeniería SA y la Corporación de Desarrollo Habitacional/CODEH, que determinarían que los proyectos desarrollados por estas entidades tienen menos viviendas.

Del total, 16 son entidades municipales, con un 9% de participación del total de organización y gestión de vivienda subsidiada.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

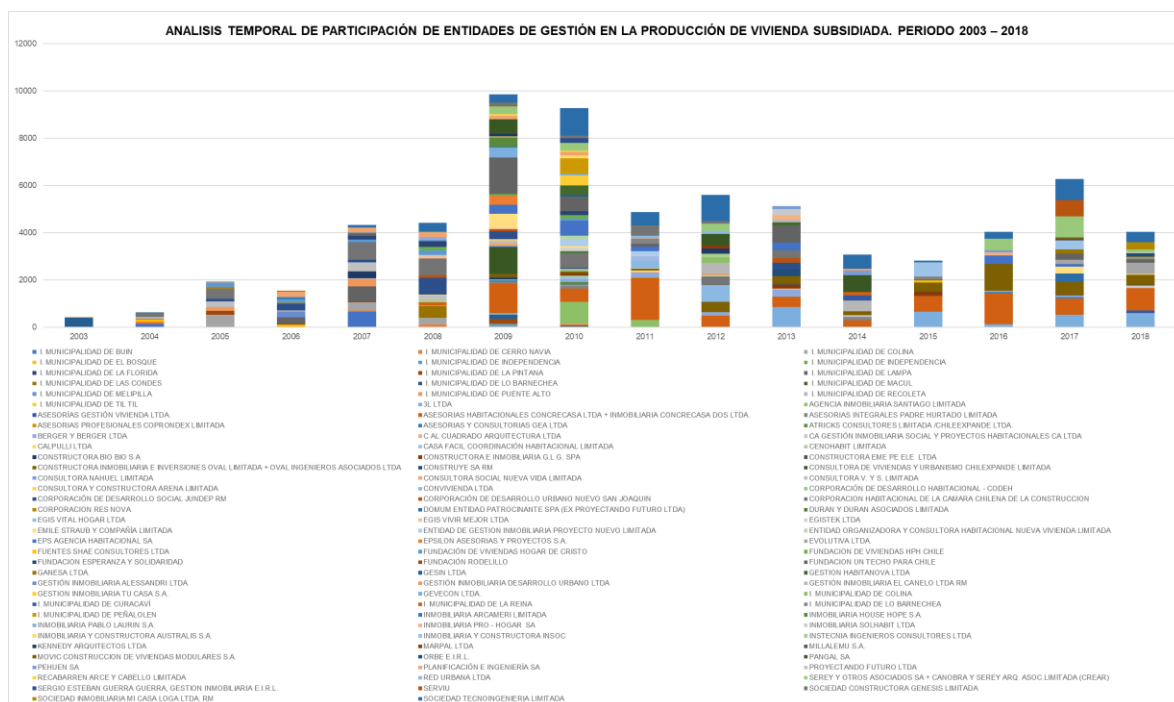


Gráfico 15 Análisis temporal de participación de entidades de gestión en la producción de vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

Al analizar el desarrollo temporal de las entidades de gestión asociadas a la producción de vivienda subsidiada desde el año de su creación, podemos ver que el peak de producción se produce en el año 2009 y 2010 y posteriormente, tiene un leve aumento el año 2017.

El peak correspondiente al año 2009 puede tener relación con el ciclo y tiempo de gestión de los proyectos desde la creación de las entidades de gestión y la nueva política habitacional. El año 2010, se produce a raíz del terremoto de febrero la asignación de una serie de subsidios sin proyectos.

Del total de entidades que tienen participación en la gestión de viviendas subsidiadas en el periodo 2003 a 2018, 7 de ellas concentran casi el 50% de participación en la producción de viviendas y sólo 14 tienen un 2% o más de dicha participación. De ellas, sólo una es pública, como lo muestra la siguiente tabla.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

ENTIDADES DE GESTIÓN CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS SUBSIDIADAS . PERIODO 2003 - 2018		
NOMBRE ENTIDAD DE GESTIÓN	VIVIENDAS	% PARTICIPACIÓN
ASESORIAS HABITACIONALES CONCRECASA LTDA + INMOBILIARIA CONCRECASA DOS LTDA.	8.494	12%
SOCIEDAD TECNINGENIERIA LIMITADA	5.969	9%
CONSTRUCTORA INMOBILIARIA E INVERSIONES OVAL LIMITADA + OVAL INGENIEROS ASOCIADOS LTDA	3.719	5%
FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	3.589	5%
CORPORACION HABITACIONAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	3.408	5%
3L LTDA	2.828	4%
SEREY Y OTROS ASOCIADOS SA + CANOBRA Y SEREY ARQ. ASOC.LIMITADA (CREAR)	2.490	4%
EPS AGENCIA HABITACIONAL SA	2.015	3%
CORPORACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL JUNDEP RM	1.871	3%
PANGAL SA	1.801	3%
AGENCIA INMOBILIARIA SANTIAGO LIMITADA	1.212	2%
I. MUNICIPALIDAD DE COLINA	1.186	2%
CONSULTORA DE VIVIENDAS Y URBANISMO CHILEXPANDE LIMITADA	1.142	2%
PLANIFICACIÓN E INGENIERÍA SA	1.029	2%

Tabla 5 Entidades de Gestión con un 2% o más de participación en la producción de vivienda subsidiada – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Del análisis temporal de las entidades con una participación mayor al 2% en la gestión de vivienda, podemos ver que solo hay 3 entidades de gestión que tienen una participación mayor a 10 años. Y la Ilustre Municipalidad de Colina, única entidad pública, solo tuvo una participación entre el año 2005 y 2009.

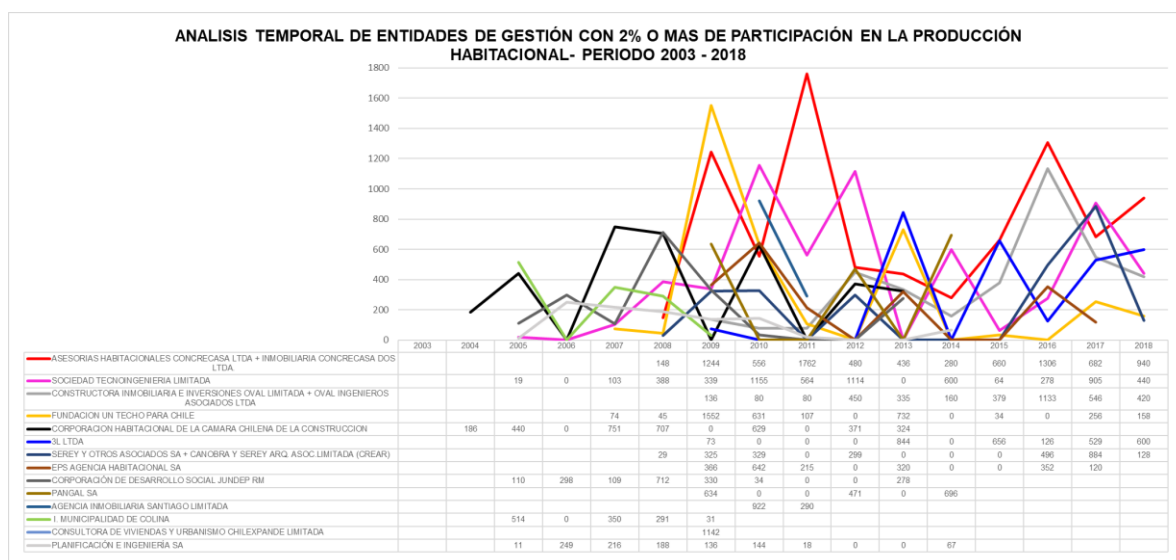


Gráfico 16 Análisis temporal de entidades de gestión con participación de 2% o más en la producción de vivienda subsidiada. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada
en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

En la siguiente tabla, se presenta la relación entre las 14 entidades de gestión con mayor participación en la organización y gestión de la demanda habitacional y las empresas a cargo de la construcción de la vivienda subsidiada.

En ella podemos ver que la mayoría de las entidades de gestión tiende a diversificar la construcción de sus proyectos, exceptuando tres casos: Asesorías Habitacionales Concrecasa Ltda., posteriormente llamada Inmobiliaria Concrecasa dos Ltda., que solo tiene relación con la constructora Concreta SA.; la Constructora inmobiliaria e inversiones OVAL Ltda. y Oval Ingenieros Asociados que solo tiene relación con la Constructora Oval Ltda; y 3L Ltda. que está en asociación con Constructora Ingevec SA y Constructora 3L SA.

ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES DE GESTIÓN Y CONSTRUCTORAS - PERIODO 2003 - 2018			ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES DE GESTIÓN Y CONSTRUCTORAS - PERIODO 2003 - 2018		
ENTIDADES DE GESTIÓN	CONSTRUCTORA	VIVIENDAS	ENTIDADES DE GESTIÓN	CONSTRUCTORA	VIVIENDAS
ASESORIAS HABITACIONALES CONCRECASA LTDA + INMOBILIARIA CONCRECASA DOS LTDA.	CONCRETA SA	8494	EPS AGENCIA HABITACIONAL SA	CONSTRUCTORA INGEVEC SA	1562
				ORMUZ LTDA.	246
				ERRARURIZ	120
SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	CONSTRUCTORA GPR SA	1937		CONSTRUCTORA ECOLOGICA SA	87
	ENV SPA	1163		CONSTRUCTORA 3L S.A.	586
	ICAFAL SA	1088		CONSTRUCTORA SIESCON LIMITADA	170
	CONSTRUCTORA 3L S.A.	640		CONSTRUCTORA ROREY LIMITADA	162
	CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA G.L.G LIMITADA	440		ERNESTO ALEJANDRO JOHANSEN SANGUINO	160
	ORMUZ LTDA.	280		CHRISTIAN ALEJANDRO BULBOA GONZALEZ	150
	FUNDACIÓN DE VIVIENDAS HOGAR DE CRISTO	150		DOUGLAS ALBERTO BANNIURA VARGAS	92
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	149		SOCIEDAD CONSTRUCTORA VIVEROS LIMITADA	92
	CANOBRA Y SEREY ARQUITECTOS ASOCIADOS LIMITADA	93		ALFREDO BORIS CONTRERAS ALVAREZ	89
CONSTRUCCIONES COLINA LIMITADA	29		CONSTRUCTORA COSAL S.A.	77	
CONSTRUCTORA INMOBILIARIA E INVERSIONES OVAL LIMITADA + OVAL INGENIEROS ASOCIADOS LTDA	OVAL LTDA	3719	CORPORACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL JUNDEP RM	CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA G.L.G LIMITADA	77
				SOCIEDAD CONSTRUCTORA BULBOA LIMITADA	74
				EMPRESA DE INGENIERIA Y CONSTRUCCION SAR LIMITADA	53
				VIVERCO LTDA.	32
				SOCIEDAD CONSTRUCTORA OSCADI LIMITADA	31
				CONSTRUCTORA SAN LUIS LTDA	14
				MANUEL MARIA FUENTES MUÑOZ	12
				URBANIZA CONSTRUCTORA SA	1671
				DESARROLLOS CONSTRUCTIVOS AXIS S. A.	130
				ICAFAL SA	1212
				JOSE LUIS ALEJANDRO PIEROTIC CRESPO	569
FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	BOETSCH SA	626	PANGAL SA	COMERCIAL INCOMAR LIMITADA	514
	EBCO S.A.	555		CLAUDIO EUGENIO LAVIN UGARTE	44
	MELINKA LTDA.	463		IMPRO CHILE S. A.	36
	BECON S.A.	422	AGENCIA INMOBILIARIA SANTIAGO LIMITADA	ICAFAL SA	1142
	CONSTRUCTORA AVELLANEDA LIMITADA	376		CONSTRUCTORA EL ALAMO LIMITADA	1142
	INMOBILIARIA Y CONSTRUCTORA SANTUARIO SAN JOSÉ SA	176	I. MUNICIPALIDAD DE COLINA	JUAN CARLOS MELLADO PIZARRO	195
	CONSTRUCTORA SOCDOVESA SANTIAGO DOS S.A.	140		FALEK LIMITADA, SOCIEDAD CONSTRUCTORA DE VIVIENDAS	185
	LAGO ATRAVESADO SA	127		LUIS FERNANDO CAZOR BENÍTEZ	86
	ICAFAL SA	108		HAMBURG CONSTRUCCION S.A.	76
	CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA G.L.G LIMITADA	104		CONSTRUCTORA SERINCO	67
	INSAJO	104		OYANEDEL ANDRADE, PATRICIO CESAR	43
	BROTEC S.A.	80		FELIX GUILLERMO CONTRERAS CARREÑO	34
	CONSTRUCTORA SIESCON LIMITADA	74		EMILIO DE LOURDES FLORES CARVAJAL	33
	CASA HOGAR LTDA	54		TIRSO ANTONIO YANEZ VIVANCO	31
CONSTRUCTORA 3L S.A.	54		LUIS ALFONSO RENCORET PRIETO	29	
TERMICA SA	48		CONSTRUCTORA SIESCON LIMITADA	28	
CONSTRUCTORA PACIFIC BUILDERS LIMITADA	44		BRUNO PATRICIO ALCIDES DAJA HERRERA	23	
ASA LTDA	34		LUIS RICARDO LAGUNAS GUTIERREZ	23	
FRANCISCO CASTRO URZUA	560	PLANIFICACIÓN E INGENIERÍA SA	PATRICIO LUIS CARDOZA PAREJA	22	
CONSTRUCTORA 3L S.A.	530		SOCIEDAD CONSTRUCTORA BULBOA LIMITADA	22	
INMOBILIARIA SAGUNTO SA	484		SOCONOR LIMITADA	19	
CONSTRUCTORA EDIFIKA SA	436		CONSTRUCTORA E INVERSIONES DERIDE LIMITADA	18	
JUAN MANUEL CATALAN VERGARA	401		CONSTRUCTORA EL VOLCAN LTDA.	18	
BIO-BIO S.A.	355		INGENIERIA CONSTRUCCION Y ARQUITECTURA INCAS S.A.	17	
NUEVO SIGLO SA	271		INMOBILIARIA Y CONSTRUCTORA LA PATAGIA LIMITADA	16	
URBANIZA CONSTRUCTORA SA	227		CAMPOS NUÑEZ, JUSTO PASTOR	11	
SENCORP SA	144		CANOBRA Y SEREY ARQUITECTOS ASOCIADOS LIMITADA	11	
CONSTRUCTORA INGEVEC SA	2009		PEDRO ALFREDO LOPEZ MORALES	11	
CONSTRUCTORA 3L S.A.	819		SOCIEDAD CONSTRUCTORA CONBEC LIMITADA	11	
MOVIC SA	754				
CONSTRUCTORA PULMAHUE LTDA	601				
ARAUCO LTDA	342				
ICAFAL SA	234				
CONSTRUCTORA SIESCON LIMITADA	141				
SIESCOM	141				
D'Y R	112				
PALOMINOS INGENIERIA Y CONSTRUCCION LTDA	66				
SOCIEDAD CONSTRUCTORA SEPCO LIMITADA	43				
CRISTIAN EDUARDO GUZMAN CASTRO	17				
HECTOR RAUL OLAVE REYES	12				

Tabla 6 Asociación de entidades de gestión y constructoras – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

Si revisamos de manera inversa la relación entre entidades de gestión y constructoras, es decir, la concentración de proyectos por constructora en asociación con entidades de gestión, podemos determinar que también existe una diversificación en la cantidad de entidades de gestión por constructora, exceptuando el caso de Concreta SA, que solo tiene una relación con Asesorías Habitacionales Concrecasa Ltda. en conjunto con Inmobiliaria Concrecasa dos Ltda. y Constructora Ingevec que solo tiene una relación con 3L Ltda. y EPS Agencias Habitacional SA.

CONSTRUCTORAS ASOCIADAS A ENTIDADES DE GESTIÓN CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS SUBSIDIADAS . PERIODO 2003 - 2018		
CONSTRUCTORA	ENTIDAD DE GESTIÓN	VIVIENDAS
CONCRETA SA	ASESORIAS HABITACIONALES CONCRECASA LTDA + INMOBILIARIA CONCRECASA DOS LTDA.	8494
OVAL LTDA	I. MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA	10
	BERGER Y BERGER LTDA	30
	CONSTRUCTORA INMOBILIARIA E INVERSIONES OVAL LIMITADA + OVAL INGENIEROS ASOCIADOS LTDA	3719
	CONSULTORA V. Y S. LIMITADA	69
	EMILE STRAUB Y COMPAÑIA LIMITADA	280
	FUNDACION ESPERANZA Y SOLIDARIDAD	45
	GESIN LTDA	66
CONSTRUCTORA INGEVEC SA	GESTIÓN INMOBILIARIA DESARROLLO URBANO LTDA	60
	3L LTDA	2009
CONSTRUCTORA 3L S.A.	EPS AGENCIA HABITACIONAL SA	1562
	3L LTDA	819
	CONSULTORA Y CONSTRUCTORA ARENA LIMITADA	35
	CORPORACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL JUNDEP RM	586
	CORPORACION HABITACIONAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	530
	ENTIDAD ORGANIZADORA Y CONSULTORA HABITACIONAL NUEVA VIVIENDA LIMITADA	159
	FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	54
	I. MUNICIPALIDAD DE CURACAVÍ	227
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	640
	AGENCIA INMOBILIARIA SANTIAGO LIMITADA	1212
ICAFAL SA	EGIS VIVIR MEJOR LTDA	64
	FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	108
	SEREY Y OTROS ASOCIADOS SA + CANOBRA Y SEREY ARQ. ASOC.LIMITADA (CREAR)	234
	SERVIU	68
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	1088
URBANIZA CONSTRUCTORA SA	CONVIVIENDA LTDA	701
	CORPORACION HABITACIONAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	227
	PANGAL SA	1671
CONSTRUCTORA GPR SA	I. MUNICIPALIDAD DE LAMPA	378
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	1937
ENV SPA	ATRICKS CONSULTORES LIMITADA /CHILEXPANDE LTDA.	64
	EVOLUTIVA LTDA.	639
	MARPAL LTDA	144
	PEHUEN SA	208
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	1163
CONSTRUCTORA EL ALAMO LIMITADA	CONSULTORA DE VIVIENDAS Y URBANISMO CHILEXPANDE LIMITADA	1142
	CORPORACIÓN DE DESARROLLO URBANO NUEVO SAN JOAQUIN	180
	INMOBILIARIA HOUSE HOPE S.A.	400
BIO-BIO S.A.	I. MUNICIPALIDAD DE PUENTE ALTO	300
	CORPORACION HABITACIONAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	355
	GESTIÓN INMOBILIARIA EL CAÑELO LTDA RM	1012
JUAN JOSE GANA VALENCIA	I. MUNICIPALIDAD DE BUIÑ	646
	BERGER Y BERGER LTDA	70
	CONSULTORA V. Y S. LIMITADA	84
	EMILE STRAUB Y COMPAÑIA LIMITADA	669
CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA G L G LIMITADA	CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA G.L.G. SPA	430
	CORPORACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL JUNDEP RM	77
	FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	104
	INMOBILIARIA ARCAMERI LIMITADA	177
	SOCIEDAD TECNOINGENIERIA LIMITADA	440
NOVAL LTDA	INMOBILIARIA PRO - HOGAR SA	196
	INMOBILIARIA Y CONSTRUCTORA INSOC	984
MOVIC SA	GANESA LTDA.	180
	INMOBILIARIA PRO - HOGAR SA	124
	MOVIC CONSTRUCCION DE VIVIENDAS MODULARES S.A.	69
	SEREY Y OTROS ASOCIADOS SA + CANOBRA Y SEREY ARQ. ASOC.LIMITADA (CREAR)	754
	SERVIU	30
JUAN MANUEL CATALAN VERGARA	I. MUNICIPALIDAD DE LAMPA	640
	CORPORACION HABITACIONAL DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION	401
EBCO S.A.	FUNDACION UN TECHO PARA CHILE	555
	GEVECON LTDA.	478

Tabla 7 Relación de Constructoras y Entidades Patrocinantes – Periodo 2003 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

4.1.3.3 Análisis comunal de Empresas Constructoras y Entidades de Gestión Habitacional

a) Empresas Constructoras

Al analizar la concentración de constructoras a nivel comunal (13 comunas con mayor concentración según Tabla 2) en el periodo de 1978 a 2018, podemos determinar que son 32 las constructoras que mayor participación tienen en dichas comunas, siendo 2 las que concentran el 25% de la producción total y 7 que concentran el 52%.

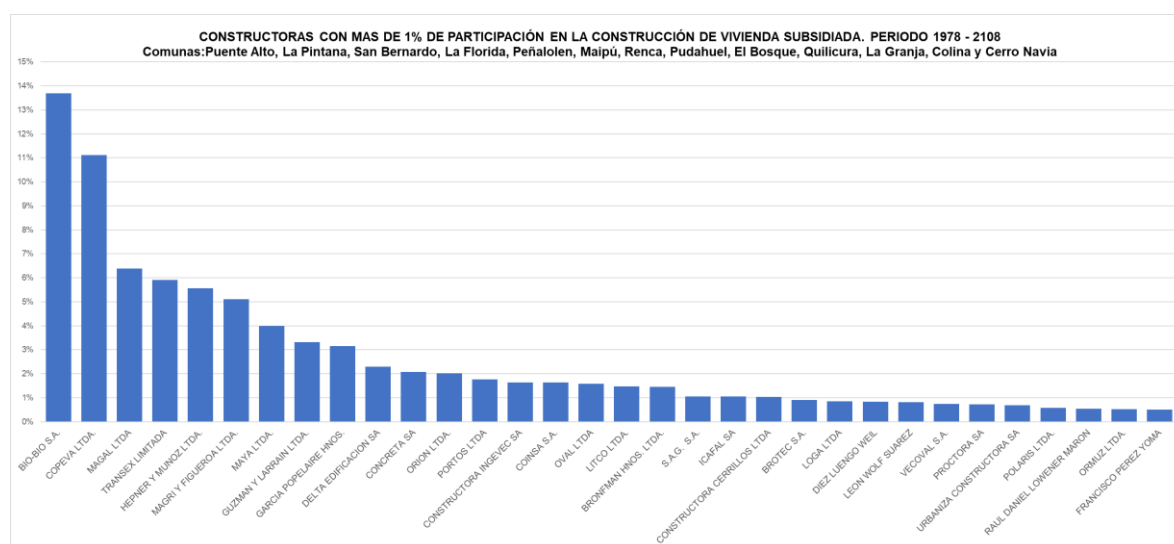


Gráfico 17 Constructoras con más de 1% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Período 1978 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

Al revisar el comportamiento de las 7 constructoras que tienen mayor participación en la producción de viviendas subsidiadas en las 13 comunas con mayor concentración en el periodo total analizado, podemos determinar que solo dos de ellas (Biobío SA y Transex Ltda.) tienen participación en los dos periodos que se han estudiado a lo largo de este capítulo, es decir antes del año 2001 y después de dicho año. Biobío SA tiene una participación en la producción de 24 años y Transex Ltda. de 15 años.

Las otras 5 constructoras, solo participaron en la producción habitacional en el periodo anterior al año 2001, en un rango entre 10 y 13 años de participación.

Así mismo podemos ver que hay tres constructoras con presencia en 8 de las 10 comunas con mayor concentración de viviendas subsidiadas: Bio-bio SA, Magal Ltda y Transex Ltda., mientras Copeva Ltda, segunda constructora con mayor participación en el periodo concentra su participación en Puente Alto, Quilicura y Peñalolén.

Para determinar la participación de las constructoras a nivel comunal diferenciados por periodos, a continuación, se detalla la participación de las constructoras en ambos periodos, y en las comunas con mayor concentración de proyectos según periodo.

Para el periodo 1978 – 2001, en el siguiente grafico se presenta el detalle de este análisis:

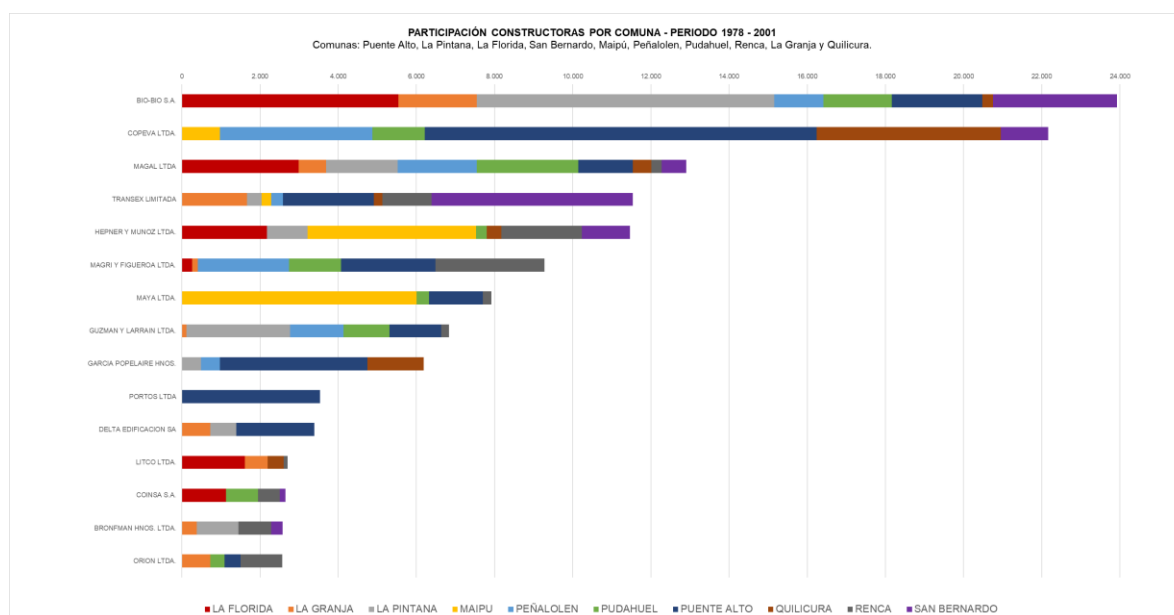


Gráfico 18 Constructoras con más de 2% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Periodo 1978 – 2001. Elaboración propia a partir de información recopilada

En la siguiente figura se detallan las 3 constructoras con mayor participación a nivel comunal en el periodo 1978 – 2001.

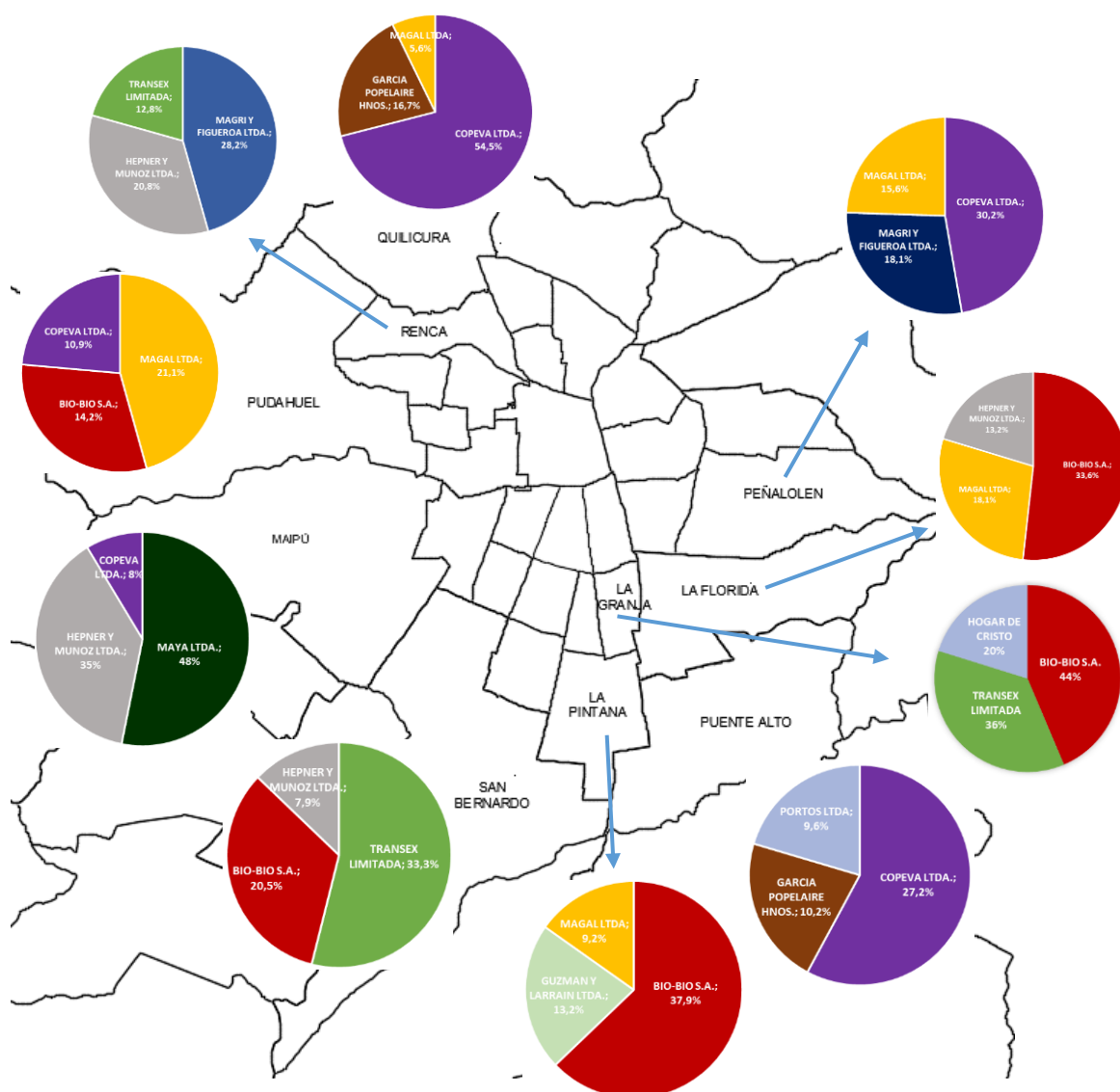


Figura 6 Constructoras con mayor producción de viviendas en comunas con mayor concentración de viviendas con subsidio iniciadas en periodo 1978 – 2001. Elaboración propia a partir de información recopilada.

Al desarrollar el mismo análisis en el segundo periodo que va desde el año 2002 al 2018 y determinar las constructoras que tienen participación por comuna, podemos establecer que, para el caso de las 10 comunas con mayor concentración en este periodo, existe menor segmentación por constructora, es decir, podemos ver que menos constructoras se dedican a la construcción en una misma comuna.

En el caso de las 3 constructoras con mayor producción (Concreta SA, Oval SA y Constructora Ingevec SA), se reparten su actividad en un máximo de 4 comunas.

Por otra parte, hay dos constructoras: Delta Edificación SA y Constructora José Luis Alejandro Perotic Crespo, que concentran su actividad en una sola comuna.

En el siguiente grafico se presenta el detalle de este análisis:

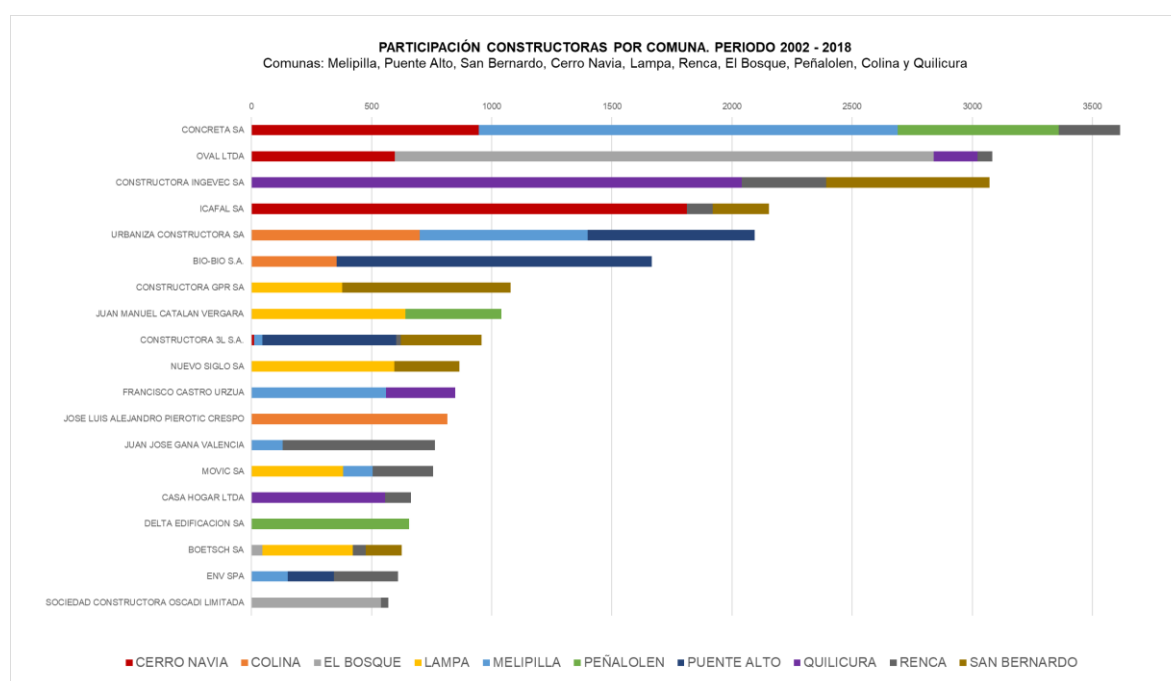


Gráfico 19 Constructoras con más de 2% de participación en las comunas con mayor producción de viviendas subsidiada. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

En la siguiente figura se detallan las 3 constructoras con mayor participación a nivel comunal en el periodo 2002 – 2018

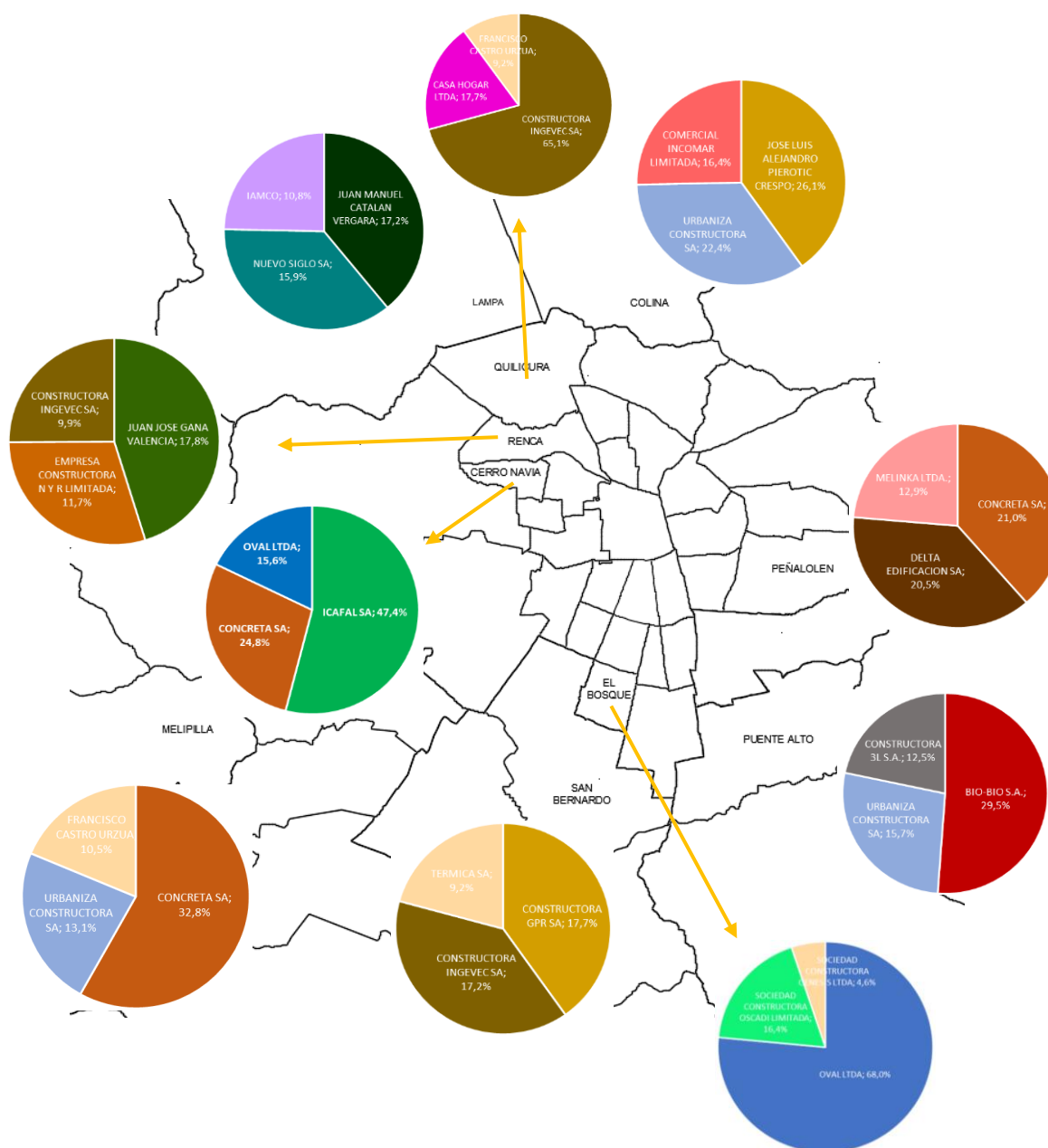


Figura 7 Constructoras con mayor producción de viviendas en comunas con mayor concentración viviendas con subsidio iniciados en periodo 2002 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

b) Entidades de Gestión

De las 52 comunas de la Región Metropolitana, las entidades de gestión tienen una participación en 49 de ellas, con excepción de Providencia, San Pedro y Vitacura.

Según el siguiente gráfico, podemos ver la distribución de entidades en la Región Metropolitana, con una gran concentración en la comuna de Renca y Melipilla.

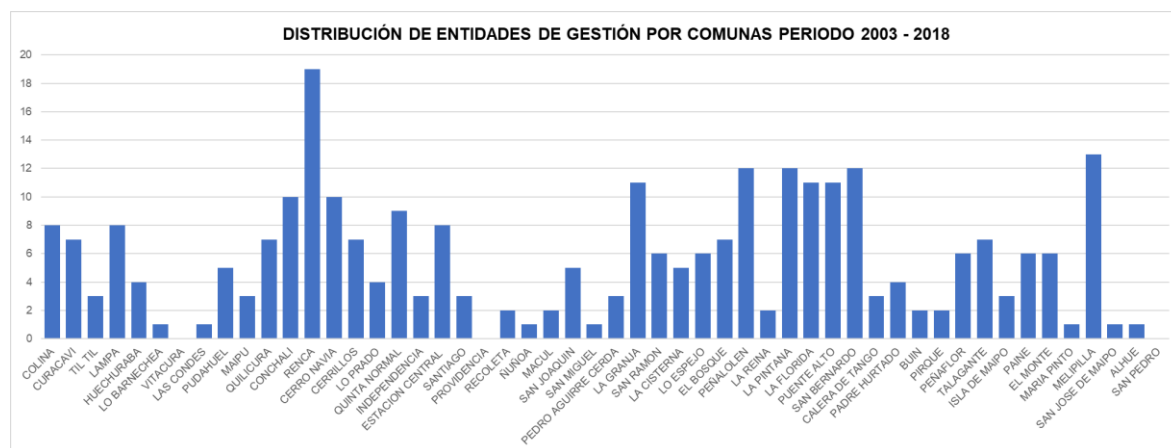


Gráfico 20 Distribución comunal del total de Entidades de Gestión. Periodo 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

En términos de distribución geográfica comunal, la distribución espacial de las entidades de gestión en la Región Metropolitana se representa en la siguiente figura:

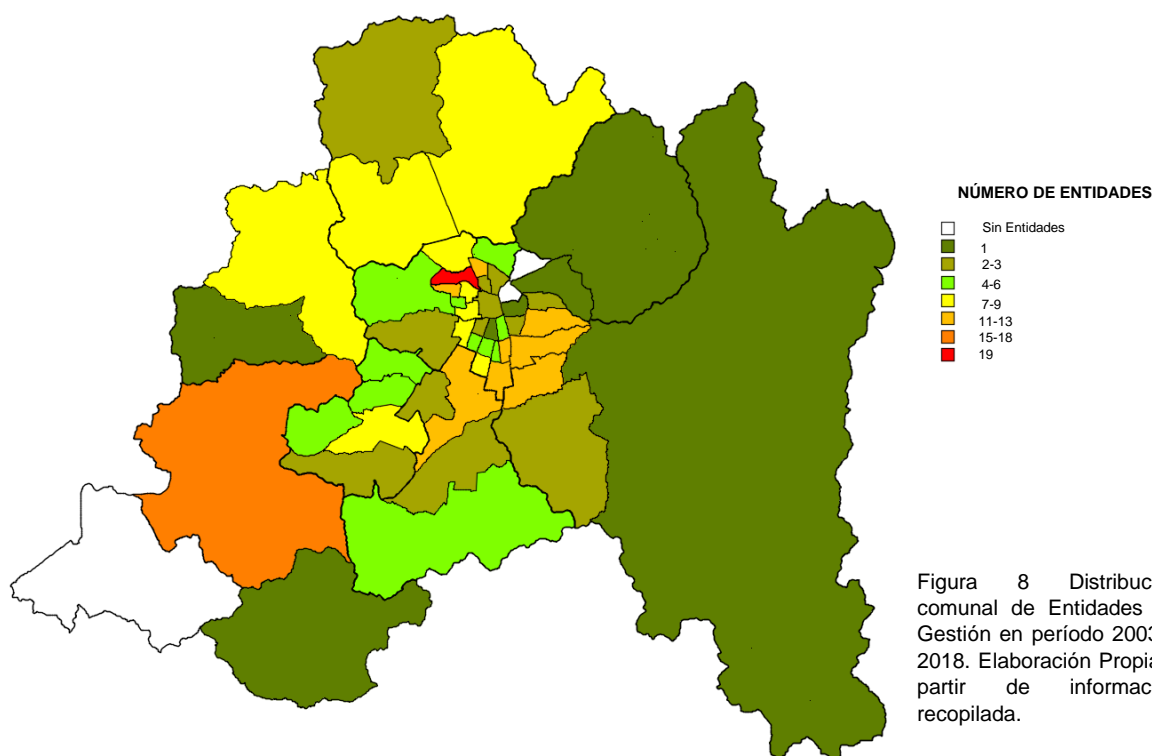


Figura 8 Distribución comunal de Entidades de Gestión en período 2003 a 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

En términos de distribución de proyectos y viviendas subsidiadas iniciadas, podemos ver que la zona sur concentra una mayor cantidad de proyectos y viviendas agenciados por entidades de gestión.



Gráfico 21 Distribución comunal de proyectos y viviendas subsidiadas con participación de Entidades de Gestión. Período 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

A continuación, se presenta la distribución comunal de las 14 entidades de gestión con una participación igual o mayor al 2% en la organización de la demanda de la Región Metropolitana.

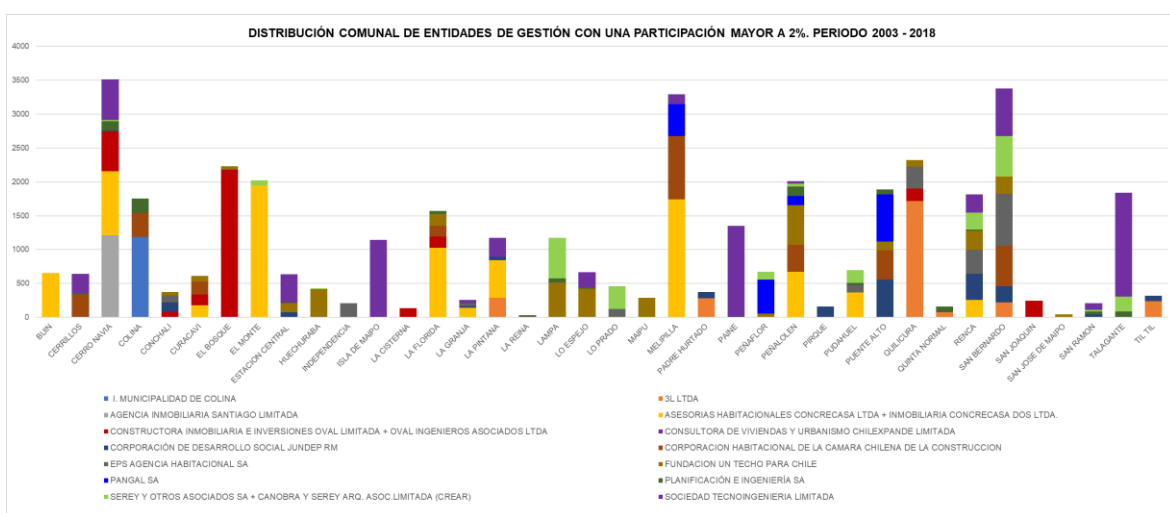


Gráfico 22 Distribución comunal de Entidades de Gestión con una participación igual o mayor a 2%. Período 2003 – 2018. Elaboración propia a partir de información recopilada.

4.2 Análisis transformaciones de la política habitacional 1978 – 2018

La creación del primer programa en base a un modelo de subsidio habitacional se transformó, en lo que para Hidalgo (1999), fue la primera plataforma financiera, programática e institucional, que a través de la dinamización y reactivación económica buscaba enfrentar el problema de déficit habitacional. Al mismo tiempo, se transformaba en una estrategia, que Garcés (2002) denominó como una operación limpieza que buscaba eliminar los símbolos de poder popular de las organizaciones articuladas territorialmente

Según todos los antecedentes analizados, podemos concluir, que la política habitacional ha mantenido desde su creación, algunos principios básicos que no se han modificado y que incluso se han profundizado, como lo son:

- **FOCALIZACIÓN:** Mantención de una línea para sectores vulnerables y ampliación de las líneas de acción a lo largo del periodo para otros grupos, como sectores medios y familias de áreas rurales. Se crean paralelamente programas de mejoramiento de vivienda y barrio.
- **FINANCIAMIENTO:** En su creación se plantea como un modelo que complementaba ahorro, crédito y subsidio, para luego convertirse en un modelo de subsidio sin deuda, es decir, solo ahorro y subsidio.
- **RESPONSABLES DE GESTIÓN Y CONSTRUCCIÓN:** Traspaso de funciones del Estado a diferentes agentes privados. Primero se traspasa la responsabilidad de construcción. Posteriormente, se traspasa la totalidad de las funciones de gestión y promoción de la vivienda, desde la organización de las demandas hasta la construcción.
- **SUBSIDIOS COMPLEMENTARIOS:** Se aumentan los montos de subsidio con otros subsidios que complementan el subsidio original: subsidio a la localización, subsidio de factibilización, habilitación, incentivo al ahorro, situaciones especiales, etc.

Para Ana Sugranyes (en entrevista realizada por la autora, 08 octubre 2019), “en los últimos cuarenta años no se puede hablar realmente de un cambio de la política habitacional, ya que se ha mantenido una misma práctica en términos de política de financiamiento de la vivienda, que se ha definido a finales de los años setenta y que se mantiene vigente a través de la aplicación del subsidio habitacional, con sus diferentes formas, su evolución en la historia. Tampoco se puede decir que, en los cuarenta años de historia, no ha cambiado nada, ya que han existido momentos de descalabro que han requerido ajustar los diferentes programas habitacionales”.

Según Carlos Araya (en entrevista realizada por la autora, 04 octubre 2019), jefe del Departamento de Atención a Grupos Vulnerables de la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: “Considerando 40 años desde 1979, período que constituye el enfoque subsidiario de la política habitacional, son muchos los cambios operativos que se han producido, pero todos sobre este enfoque base permanente”.

Para Vicente Domínguez (en entrevista realizada por la autora, 05 octubre 2019), director ejecutivo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y ex asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre los años 1990 y 1995, se ha mantenido la política de subsidios habitacionales, pero “hay varios cambios. El primero es el continuo mejoramiento del producto, tanto en superficie como en especificaciones; el segundo, es la salida del Estado del otorgamiento de financiamiento hipotecario; el tercero es el inicio de la política de integración generando proyectos que incluyen grupos sociales diferentes y uno reciente es la preferencia por la localización lo que incluye densificación equilibrada”.

Para cumplir con el objetivo de estudiar e identificar aquellos cambios relevantes de la política habitacional chilena que puedan haber influido en el comportamiento de la producción de vivienda subsidiada, en base a la matriz que a continuación se presenta, las entrevistas de cuatro expertos del mundo académico, privado e institucional y los periodos establecidos en el documento “Disyuntivas en la Política Habitacional Chilena” del 2014, de los autores Pía Mora, Francisco Sabatini,

Mariana Fulgueiras y Daniela Innocenti, se han establecido 3 periodos, que se entienden relevantes dentro del trayecto de la política habitacional creada en dictadura.

Periodos de la política habitacional e hitos más relevantes. Periodo 1885 – 2018.

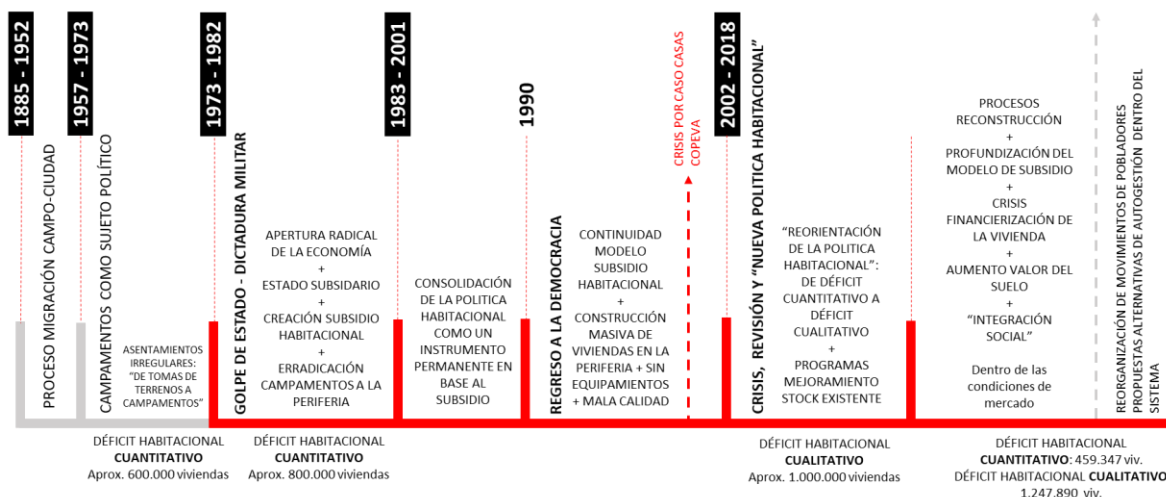


Figura 9 Periodos de la política habitacional e hitos más relevantes, 1885 – 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de Mora et al (2004) e información recopilada en Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A modo de resumen, antes de entrar en profundidad en cada periodo, a continuación, se detalla establecen algunos elementos de caracterización claves para cada periodo.

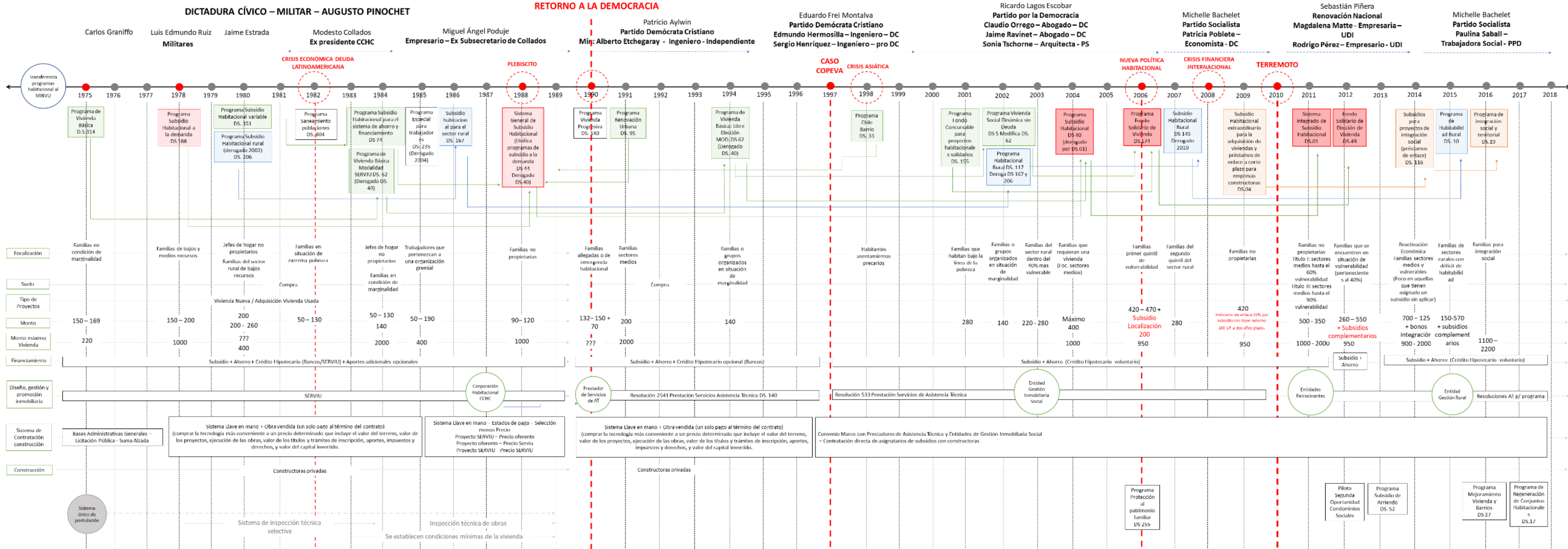
PERIODO	CRITERIOS
Instalación del modelo de subsidio habitacional (1978 – 1982) Dictadura militar	Se formula una nueva política habitacional, con un corte marcadamente neoliberal. A través de la creación del “Subsidio” y del sistema de contratación “llave en mano”, se externalizan muchas de las funciones de promoción y gestión de la vivienda a los agentes privados. Se aprueba la Política de Desarrollo Urbano, que establece que el suelo no es un recurso escaso. El D.S.420 extiende el límite urbano de Santiago.
Consolidación del modelo de subsidios	En este período se generaron las condiciones e incentivos necesarios para que las empresas constructoras se interesaran en este nuevo mercado de viviendas. La crisis económica del año 1982 contribuyó a dichos incentivos y la consolidación del modelo a partir de la llegada de

<p>para la vivienda Dictadura militar + Retorno a la democracia Producción</p>	<p>Modesto Collados (Integrante de la Cámara Chilena de la Construcción) al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. De esa manera a partir del año 1983, se ratifica el Subsidio habitacional como una política permanente, se crea un subsidio a la clase media, y se revisa ala Política Nacional de Desarrollo Urbano. En 1988 el “Programa General de Subsidio habitacional” agrupó los distintos subsidios y programas creados en este periodo.</p>
<p>masiva y crisis del sistema (1983 – 2001)</p>	<p>Al retorno a la democracia, el déficit habitacional que alcanzaba a casi un millón de unidades, la respuesta del Estado fue consolidar el sistema en base a subsidios habitacionales, con pequeñas modificaciones y mayor focalización. Se apunto a hacer funcionar el mercado, para ampliar la producción y dar una rápida respuesta a los sectores más vulnerables. Con ello, en el año 1991, se alcanzó la mayor producción habitacional de los últimos 40 años. A su vez, se consolida la externalización de las responsabilidades de gestión a agentes privados como prestadores de servicios de asistencia técnica para la organización de la demanda y la postulación al sistema al programa de vivienda progresiva creado en el año 1991. En el año 1994, se modifica el “Programa de Vivienda Básica” creado en el año 1984, sumando una opción de Libre Elección. Así mismo se deroga Programa Subsidio General Habitacional del año 1988, subsistiendo solo el Programa se Subsidio Habitacional Rural creado en Dictadura.</p> <p>El año 1997, tras ya siete años de producción masiva de viviendas subsidiadas, el sistema hace crisis con un hecho puntual, el caso de las “Casas Copeva”- El temporal de lluvias que puso en evidencia la mala calidad de las viviendas. Por otra parte, el año 1999, se produce la primera toma en democracias. La toma de Peñalolén.</p>
<p>Nueva Política Habitacional (2002 – 2018)</p>	<p>La crisis del año 1997 tuvo como resultado una revisión de la política habitacional que se venía implementando hasta ese momento, esto derivó en la incorporación de ciertas modificaciones a los programas habitacionales, determinando la caída abrupta de los proyectos de vivienda subsidiada.</p>

	<p>Fue en este periodo que se creó el “Programa Fondo Concursable” para proyectos habitacionales, el “Programa Vivienda Social Dinámica sin deuda”, el “Programa Habitacional Rural” y el “Programa Subsidio Habitacionales”, que actuaron como programas de transición hacia la “Nueva Política Habitacional”. Esta cambia el foco del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desde el déficit en términos de cantidad, para medirlo con respecto a su dimensión cualitativa. En ese sentido, los cambios introducidos, se referían directamente a la focalización de los subsidios habitacionales, la creación de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, la oferta de subsidio sin deuda y sin retorno, y la creación del subsidio de localización. Estas modificaciones son las que consolidaron el modelo al profundizar el traspaso de la responsabilidad de gestión, promoción y construcción de la vivienda subsidiada por agentes privados, ya que ahora los privados no solo se dedicarían a construir los proyectos, sino también a organizar la demanda, desarrollar el proyecto, definir localización y construir.</p>
	<p>El comienzo del gobierno de Sebastián Piñera el año 2010 y el terremoto del 27 de febrero, genera una serie de modificaciones a los programas habitacionales con respecto a una mayor focalización en sectores vulnerables y programas para sectores medios. Se pone en discusión la necesidad de generar proyectos de integración social, discusión que llega a hoy. Así mismo, las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, se transforman en Entidades Patrocinantes que pueden asociarse o ser a su vez, constructoras.</p>

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

Matriz histórica comparativa de los modelos operativos de los programas habitacionales de vivienda nueva entre 1978 - 2018



4.2.1 Período 1978 – 1982: El experimento neoliberal

Para Garate (2012), los militares no contaban con un proyecto económico claro ni menos un modelo fundacional para el país al momento del golpe de estado. Según él, aquello se fue constituyendo con los primeros meses e incluso años de la dictadura militar, al menos hasta el año 1977. Para el autor, la apertura radical de la economía chilena y la aplicación del liberalismo económico más dogmático se produce en el periodo de 1975 – 1982.

La nueva política de desarrollo urbano y habitacional de la dictadura militar, para Montes (1999), tenía cuatro objetivos principales: 1) el primero de ellos, era la conformación de un sector inmobiliario privado que, que se transformara en el nuevo responsable del desarrollo urbano nacional reemplazando el rol del Estado en dicho ámbito, 2) determinar que la dinámica de mercado era la que tenía que dirigir el desarrollo urbano, porque el suelo urbano no es recurso escaso 3) la liberalización de las normas que se refieren a usos de suelo, ya que con ello, los precios de suelo tenderían a la baja, 4) y por último, una política habitacional que permitiera a los grupos de menores ingresos acceder a una vivienda.

Basada en las ideas neoliberales que inspiraban las reformas en todos los sectores de la economía chilena, para Sepúlveda (2008), las transformaciones estructurales impulsadas en Chile desde 1978, significaron que el Estado asumiese un nuevo papel subsidiario y regulador en el ámbito de la política habitacional, estableciendo que el acceso a la vivienda dejaba de ser un derecho para convertirse en un servicio que debe ser alcanzado por el esfuerzo compartido entre los ciudadanos y el Estado. Con ello, se esperaba que el Estado asegurase que todos los sectores dispusiesen de canales de acceso a la vivienda, expeditos y de acuerdo con sus características socioeconómicas.

En 1978, se crea el primer programa de subsidios habitacionales a la demanda, es decir, una ayuda estatal directa, que se entrega por una vez a personas naturales que no fueran propietarias de una vivienda sin cargo de restitución, transformándose en un complemento al esfuerzo familiar (ahorro) y si fuese necesario, un crédito

hipotecario para la adquisición de una vivienda. La “ayuda” del Estado, estaría dada por la capacidad de ahorro de cada familia, focalizándose en aquellas familias con menos recursos.

De esta manera, para Mattos (1992) e Imilan (2016), este hito más la Política de Desarrollo Urbano del 1979, fueron los hechos más destacados del periodo por el impacto espacial que tuvo en la Región Metropolitana, ya que al reducirse las intervenciones e inversiones públicas bajo el imperio de un Estado subsidiario, la maximización de la plusvalía urbana se consolidó como el principal criterio urbanístico, y así la “máquina del crecimiento urbano” se encontró frente a las condiciones más favorables para poder sobrepasar muchas de las regulaciones vigentes.

Por el lado de la producción y construcción de viviendas de interés social, estas no serían más contratadas por el Estado, y si por el sector privado, respondiendo a las señales del mercado. En vez, de que las constructoras produjesen lo que el sector público les pedía, deberían competir para producir lo que los consumidores quisieren. Se esperaba con ello, que la empresa privada lograra producir unidades de vivienda más baratas, entregando con ellos una opción de acceso de viviendas a aquellas familias que no contaban con dicha opción. (Gilbert, 2003)

Con esta transformación, la promoción, la gestión y la construcción de los conjuntos habitacionales quedó en las manos del sector privado. Esto fue realizado con una reforma del sistema de contratación para la ejecución de obras, que, en 1977, pasó a ser el de “Llave en mano”, es decir, el Estado que no incluía apenas la ejecución de las obras, si no, además, el valor del terreno, el diseño de los proyectos y su gestión. (Minvu, 2004)

En el marco de la instalación de un régimen autoritario y represivo, que lo que buscaba era terminar con cualquier tipo de organización política y comunitaria, el foco de atención estuvo puesto en la erradicación de “campamentos”, lo que originó un movimiento intercomunal en la Región Metropolitana de traslado de familias desde sectores centrales a la periferia.

A finales de los 70 y principios de la década del 80, la construcción de vivienda social no había logrado alcanzar las metas propuestas en términos de construcción de unidades habitacionales, por lo que la dictadura determinó que era necesario generar mejores condiciones e incentivos para que el mercado del suelo se desarrollará sin distorsiones para la inversión privada. (Imilan, 2016).

Por otra parte, el inicio de las reformas económicas y estructurales de la dictadura militar durante los primeros nueve años, condujeron a una corta fase de boom económico. En 1981, el control de la inflación había reducido la tasa a menos de 20 por ciento; esta señal de aparente estabilidad se tradujo en una ola de fuerte inversión en el sector de la construcción (Simian, 2010)

El control excesivo de las tasas de cambio generó durante 1982, una sobrevaluación de la moneda nacional y un deterioro de la competitividad de la economía nacional en la región, situación que se vio agravada por la falta de flexibilidad de la política crediticia. Ambos problemas contribuyeron a precipitar a Chile en una de sus más profundas recesiones económicas, la de 1982. (Simian, 2010)

Como ha sido remarcado por diversos economistas, la insistencia contra viento y marea de esta política, en desmedro de otros equilibrios económicos, dio origen a la crisis, inclusive aislando los efectos de la crisis internacional de deuda externa. Lo que estaba pasando en la realidad, era que el país estaba gastando más de lo que producía y el desajuste parecía empeorar a medida que pasaba el tiempo. La confianza en el ajuste económico como mecanismo de auto-regulación podría haber funcionado, pero con un costo social y económico enorme. En definitiva, se trató de un exceso de confianza en los mercados autoregulados, especialmente el financiero, como mecanismo más eficiente de organización en todos los niveles.

En 1982, el déficit habitacional alcanzaba las 820.959 de unidades de vivienda, por lo que la dictadura militar retoma la tarea de reducir el déficit habitacional (MacDonald,1994). Bajo el lema “Chile país de propietarios” la dictadura militar proyectaba profundizar el arraigo en la propiedad privada. (Imilan, 2016)

Resumen de hitos del periodo: Instalación y consolidación de la dictadura militar, Nueva Constitución, creación del primer programa de subsidio a la demanda (1978) y Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979).

4.2.2 Período 1983 – 2001: Consolidación modelo de subsidios habitacional – Producción Masiva.

La crisis financiera que explota en 1982 y que dura hasta 1984, marca el fin del monetarismo más extremo impuesto durante los primeros años de la dictadura. Los años de control total de la política económica por parte del grupo de economistas de Chicago, había llegado a su fin. En términos generales, la crisis no se tradujo en una vuelta atrás con respecto a las reformas estructurales, si no que implicó una transformación al respecto de la ortodoxia económica y de su relación con el contexto político y social. La estrategia de desarrollo de corto y mediano plazo seguido por el régimen militar chileno entre 1984 y 1990, estuvo marcado por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). En este nuevo escenario, se admitía que el mercado puede desorientarse y que, por lo tanto, es necesario un nivel mínimo de regulación e intervención de la autoridad económica. Para Pinochet, volver al modelo económico anterior no era una alternativa, el retorno a un proyecto económico con predominio del Estado significaba renunciar al espíritu “refundador” del régimen militar. (Garate, 2012)

En este contexto, en el ámbito de la política urbana y habitacional impulsada durante los primeros años de la dictadura militar, y dada las críticas que se habían dado desde el la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) al modelo impulsado, que demandaban un rol más activo del Estado en la solución de los problemas habitacionales de las familias más vulnerables y mayores incentivos para las empresas constructoras, fue que el ingreso en 1983 de Modesto Collados, empresario y ex vicepresidente de la Cámara Chilena de la Construcción al Ministerio de Vivienda y Urbanismo dio una señal de confianza clara al empresariado, para dar un arranque masivo y con las garantías necesarias, a la

producción masiva de viviendas sociales. (Giannotti & Rojas, 2019 documento no publicado). Con ello también, se definieron y consolidaron los principales instrumentos para abordar la demanda de viviendas de los sectores de menos recursos.

Una de las decisiones del periodo fue que la política habitacional basada en el subsidio - contrario a lo que se establecía en el año 1979 donde se hablaba de su carácter transitorio - se ratificaba como una política permanente y se ampliaba a resolver a los requerimientos habitacionales de otros grupos socioeconómicos, como los sectores medios, modificando para ello los sistemas de postulación y creando nuevas líneas de atención. (Giannotti & Rojas, 2019 documento no publicado)

De igual modo, se reformularon los programas habitacionales existentes, dándoles una mayor focalización (Ficha CAS) y cobertura a la producción de viviendas para familias con menos recursos, creándose el Sistema de Postulación Habitacional y dándole una nueva impronta al Programa de Vivienda Básica. Así mismo, se define como vivienda social: “aquella vivienda económica de carácter definitivo, destinado a resolver los problemas de marginalidad urbana, financiada con recursos públicos o privados, cuyo valor no podía ser superior a 400 UF y cuyas características técnicas y urbanización se ajustarán a las normas generales del reglamento”. CITA

En el ámbito de la gestión y construcción de viviendas sociales, durante el período 1984–1989, se rectifica el criterio de contratación de obras “Llave en Mano” y Obra Vendida con precalificación de proyectos, adoptándose algunos principios relacionados principalmente con el financiamiento de las obras, cancelándolas mediante estados de pago mensual y desligando a la empresa de la responsabilidad del financiamiento total durante la ejecución de obras. Se retorna a la inspección técnica de las obras, se establecen condiciones mínimas para las viviendas que los oferentes debían cumplir obligatoriamente y se elimina la superficie mínima para viviendas sociales. Estos estándares mínimos hicieron que en términos generales éstos se redujera todavía más la superficie de las viviendas, logrando que las

empresas, en razón de obtener una rentabilidad esperada, estuvieran dispuestas siempre a construir el mínimo. (Minvu, 2014)

En el año 1985, se crea una nueva línea de atención especial para trabajadores (PET), a través de convenios entre MINVU y entidades de derecho público y privado, denominadas entidades organizadoras. 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. (MINVU, 2014).

Con la creación de este último programa, quedaba cubierta la demanda y oferta de viviendas para familias en situación de extrema pobreza, familias en condición de marginalidad, familias no propietarias de sectores medios, trabajadores que pertenecían a alguna organización gremial y familias pertenecientes al sector rural.

Ya a finales del periodo, y dado el escenario político que apuntaba el “fin” de la dictadura militar, se modificaron nuevamente los programas habitacionales creando un sólo Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional, que como se ve en la matriz longitudinal, reúne y consolida todos los programas habitacionales del periodo en uno, con excepción de lo correspondiente al subsidio rural. Estos cambios, mantuvieron sin alteración los principios ideológicos del sistema de subsidios habitacionales, que establecían que la vivienda era un bien a ser adquirido por el esfuerzo y ahorro de las familias, apoyado por un “ayuda” del Estado.

Por otra parte, el comportamiento del mercado del suelo fue muy importante para el éxito de la política habitacional, sin embargo, durante el periodo se produjo un encarecimiento del suelo que, en conjunto con el precio fijo del subsidio habitacional, significó la minimización de costos por parte de las empresas constructoras en la calidad de las viviendas sociales.

Durante el periodo dictatorial, la acción del MINVU no alcanzó a abarcar las reales necesidades del país en el ámbito de la vivienda. (Hidalgo, 1999). Aquellas familias que no consiguieron acceder a viviendas sociales promovidas por el Estado se vieron obligadas a buscar otras alternativas para abordar la falta de vivienda, como

lo fue el “allegamiento”. Para Mac Donald (1992 apud MINVU 2004), el modelo de acceso a la vivienda creado por la dictadura militar no había sido capaz de abordar las cifras acumuladas de déficit habitacional que en el final del periodo era superior a las 800.000 viviendas.

El objetivo principal de la política habitacional con el retorno a la democracia estuvo centrado en los grupos vulnerables de la población. El déficit habitacional durante los últimos 20 años había aumentado considerablemente llegando a un número cercano al millón de unidades habitacionales al término de la dictadura militar.

Para Márquez (2006), en este contexto, los lineamientos básicos del modelo neoliberal se conservaron, y con eso, la concepción de las políticas sociales. El objetivo declarado por el gobierno fue el de eliminar los trazos “paternalistas” que el Estado había adquirido en las décadas anteriores, intentando combatir las actitudes clientelistas al fomentar el sentido de responsabilidad y el ejercicio de la ciudadanía. Para la autora, en términos de paradigmas de políticas sociales, en la década de los noventa se vio una complejización de la percepción de la “igualdad” como principio de contrato social del Estado de Compromiso. La reforma tributaria de 1990 permitió al gobierno recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos a los más pobres y fortalecer el núcleo central de la política social. Paralelamente se desarrolla la línea “innovadora” de la política orientada a los más vulnerables.

En el periodo democrático el foco de la política estuvo puesto en las familias allegadas, y tuvo dos características que determinan una profundización de la lógica neoliberal instaurada en dictadura. Por un lado, en términos de gestión del proceso habitacional se amplía y aumenta el traspaso de la responsabilidad y gestión desde el sector público al privado, al crearse la figura en el año 1990, de prestadores de asistencia técnica, para el programa de vivienda progresiva y el subsidio rural. Y, por otro lado, la oferta habitacional posee altos niveles de masividad en conjuntos de menor tamaño, ya que se elimina la superficie mínima en términos normativos.

En este contexto, el país daba un profundo salto en la producción masiva de vivienda social a través de la focalización de las políticas sociales y la masificación

de la respuesta de viviendas de bajo costo, que respondían directamente a las necesidades de sectores marginales, pero que fueron creando graves problemáticas urbanas, que para De Mattos (2002), determinaron la formación de una “morfología social” tendiente a una estructura urbana polarizada, en que domina la sub-urbanización, la periurbanización y la policentralidad. (Minvu, 2013)

Esta masificación en la construcción de vivienda social dio paso a una serie de problemas que empiezan a adquirir cada vez más peso en la agenda política nacional. Durante la segunda mitad de los años noventa (1997), el sistema de producción de viviendas subsidiadas empieza a entrar en crisis, por una parte, como resultado de temporal de lluvias que puso en evidencia la mala calidad de las viviendas. Y, por otra parte, porque existe una creciente insatisfacción de beneficiarios de subsidios habitacionales, dado el alto nivel de morosidad existente en los pagos comprometidos (“dividendos”), que comienza a ser puntualmente enfrentada a finales de los ochenta, condonando las deudas pendientes. Para la autora, esta situación tuvo una respuesta inmediata del sector privado de la construcción, con una clara pérdida de interés de este sector para continuar participando en la producción de vivienda social bajo las condiciones anteriores. (Ducci, 2007)

Se genera así, un círculo difícil de romper; por una parte, el sector privado, involucrado desde mediados de los setenta en la producción de vivienda social, requiere de ciertas condiciones que le aseguren la rentabilidad de sus inversiones para continuar siendo un actor central de este proceso. Pero, por otra parte, esta las familias asignatarias de subsidio se negaban a pagar sus deudas, mientras no se les solucionaran los problemas derivados de la mala construcción de las viviendas. (Ducci, 2007)

Esta situación da paso a un intenso debate durante los meses siguientes, estableciéndose que por lo menos, una de cada cinco viviendas presentaba algún tipo de falla. Para el Hidalgo (1999), el problema relativo a la mala calidad de la construcción era una consecuencia de la opción adoptada por la política de vivienda

de los años noventa de construir la mayor cantidad de viviendas posibles, minimizando los costos.

Por otro lado, para entender la crisis que afectó al MINVU el año 1997, según Sugranyes (2005), hay que tener en cuenta que, a 7 años del retorno de la democracia, no se había producido un debate serio en torno a la política habitacional, simplemente todo funcionaba.

La gran pregunta para Ana Sugranyes (en entrevista realizada por la autora, 08 octubre 2019) “es porque entonces se dio una crisis 20 años después del diseño de modelo. Según la autora, desde ya mediados de los años noventa, específicamente desde el año 1996, los especialistas, analistas e investigadores de la Cámara Chilena de la Construcción, estaban alertando sobre la práctica de producción masiva de vivienda de muy bajo costo. Sin embargo, lo que ocurría en la práctica política y social de los gobiernos de turno, era la decisión de mantener de una forma u otra, una respuesta a los más pobres. De ahí que a partir del año 95- 96, las empresas ya no se interesaron más por el modelo de las licitaciones. Los terrenos ya daban señal de un aumento de valor y el sector de la construcción había perdido el interés en el segmento de la vivienda social de menos de 400 UF, y se estaban consolidando en un nicho de negocios mayores” ...en respuesta a ello, el MINVU tuvo que inventar prácticas para que el modelo de licitación siguiese funcionando, y fue ahí que el MINVU y SERVIU cometieron errores graves en el sentido de que aumentaron el valor del subsidio y rebajaron las exigencias de las especificaciones técnicas de las licitaciones, lo que en términos de política habitacional fue un error, ya que al aumentar el subsidio creas una expectativa especulativa y la rebaja en las exigencias de las especificaciones técnicas genera que las empresas comiencen a trabajar con lo mínimo que se exige. En ese marco, fue que COPEVA se dedicó a producir viviendas sin aplicar una cantidad inicial de cemento por block y con ello, el año 1997 que llovió muchísimo, se filtraron y se convirtieron en las casas de nylon. He aquí la primera gran crisis de la política habitacional, que se complementó unos meses después en la Región del Biobío con el caso de la empresa Bilbao. Este fue la gota, que termino con la renuncia del Ministro de Vivienda y Urbanismo”.

Lo más impresionante, para Ana Sugranyes (en entrevista realizada por la autora, 08 octubre 2019), “fue que, en un par de meses, la política habitacional de este país, paso de la situación de héroes a villanos. Para ella, es importante señalar que este conflicto, que se profundizó en los años siguientes, no se explica únicamente por lo anteriormente señalado. Incidieron también las señales de recesión económica que se originaron por la “crisis asiática” y otros factores que limitaron la producción de viviendas sociales en Santiago. Por un lado, el valor del suelo aumentó rápidamente durante la década de los 90, haciendo que los actores privados responsables por la gestión de los programas habitacionales definieran que el costo del suelo se llevaba gran parte de los recursos destinados a la construcción de viviendas. En este escenario, en medio de la crisis de 1997, y con la baja participación de las empresas en las licitaciones para la construcción de viviendas sociales, el MINVU optó por aumentar el valor de las ofertas para encontrar quien ejecutara las obras. Con ello, las viviendas sociales aumentaron su valor a tal punto, que los programas habitacionales no consiguieron responder a la focalización de acceso de la vivienda a familias de menos recursos. Así, entre 1998 y el año 2000, el objetivo del ministerio estuvo puesto en el rescate de la imagen institucional, limitando su actividad a mejorar la exigencia de algunos estándares y condiciones mínimas de las viviendas, como su superficie, diseño, agrupamiento, dotación de áreas verde, y en algunas experiencias de gestión habitacional con municipios interesado en dar respuesta a los “allegados”.”

En el período 1990-2003 se construyeron en el país un total de 1.609.305 viviendas nuevas, lo que supone un promedio anual de 115.938, de las cuales aproximadamente un 75% contiene financiamiento público” (MINVU, 2004). Este fuerte impulso dado a la construcción habitacional generó que la relación de número de viviendas por habitantes pasara de 252 en 1990 a 291 viviendas por cada mil habitantes en 2002. (Ducci, 2007).

Resumen de hechos: Crisis económica año 1982, Ingreso de la CChC al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, consolidación Sistema de contratación de obras llave en mano, creación del primer programa para trabajadores (PET) con el apoyo en

Asistencia Técnica de la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción en el año 1987 y consolidación del modelo habitacional en el año 1988 con la creación del Sistema General de Subsidio Habitacional que unifica todos los programas habitacionales creados en este periodo, con excepción del Subsidio habitacional para el sector Rural.

Retorno a la democracia, continuidad del Sistema General de Subsidio Habitacional, creación de programas para familias en situación de marginalidad, creación de la Asistencia Técnica privada a través de Prestadores de Asistencia Técnica para la gestión y promoción de la vivienda. Crisis “Copeva” por mala calidad de la construcción de viviendas sociales en el año 1997, y crisis económica (Crisis Asiática en el año 1998).

4.2.4 Período 2002 – 2018: Nueva política habitacional

A partir del año 2000, – y por causa de la crisis que se arrastraba desde 1997 – se hace necesario replantear la política habitacional de Chile. Para Casgrain (2010), las administraciones de Ricardo Lagos (2000 – 2006) y la de Michelle Bachelet (2006 – 2010), se centraron en incorporar una serie de reformas en la política. Con ello, la “nueva política habitacional”, apuntaba a mejorar la focalización de los recursos en los sectores de menos ingresos, ya que, según algunos estudios, dicho quintil no estaba siendo mayormente beneficiado por el sistema, al no tener acceso a créditos hipotecarios. Por otra parte, era urgentemente necesario repensar sobre la problemática del endeudamiento de muchas familias, por su incapacidad o dificultad de pagar los créditos hipotecarios adquiridos para completar el valor de las viviendas sociales.

Para Rodríguez y Sugranyes (2005), a principios del año 2000, se comienza a generar un consenso respecto a los resultados y limitaciones que existían en el modelo de política. Después de 20 años, una vez que se había masificado el acceso a la vivienda durante la década de 1990, con más de un millón de unidades de viviendas asignadas, el modelo de desarrollo basado en la concentración masiva de población vulnerable en la periferia, sin acceso a servicios y equipamientos, baja

calidad espacial y constructiva, había generado un nuevo tipo de pobreza y exclusión. Los autores concluyen que el modelo urbano habitacional había construido viviendas que poseen un bajo valor de uso, de cambio y de signo, generándose un mercado de vivienda social usada que permitía a los nuevos propietarios valorizar su propiedad como patrimonio con plusvalía a través de la venta o hipoteca pero que a su vez, los estigmatizaba socialmente, ya que habitar en estos nuevos conjuntos no reportaba un valor simbólico, por tratarse de conjuntos señalados como fuentes de pobreza, exclusión, narcotráfico y delincuencia.

Según Ana Sugranyes (en entrevista realizada por la autora, 08 octubre 2019) “el impacto de la crisis fue tal que durante tres o cuatro años no pasó nada. Se paralizó el inicio de muchos proyectos y hubo todo tipo de trabas burocráticas para controlar las entregas de anticipos. Recién en el año 2001, el Ministro de Vivienda y Urbanismo, Jaime Ravinet, decidió hacer un corte muy profundo en el concepto de subsidio habitacional, separando a “los solventes” de los “insolventes”, es decir, toda familia que no tuviese capacidad de pagar un crédito, se le asignaría un subsidio para una casa en propiedad. Así a partir del año 2000, la vivienda social se centra en el regalo del Estado de una vivienda, exigiendo solo un ahorro mínimo, que no representaba más del 10% del valor de la vivienda. Este hecho, logró anticipar lo que fue el desastre global de los subprime, porque al definir esta diferencia tan grande entre solventes e insolventes, ya no había riesgo de que los bancos pudiesen sufrir deuda por los temas de la morosidad”.

Para Carlos Araya (en entrevista realizada por la autora, 04 octubre 2019), en este sentido, “el cambio más relevante a mi juicio sobreviene en los años 2000 (justo la mitad del período), con el término progresivo de la cartera hipotecaria y el declive del rol constructor de “SERVIU”.

Ese giro que se denominó “Nueva Política Habitacional”, incluye el surgimiento de la vivienda sin deuda, el fortalecimiento del programa de asistencia técnica, y la incorporación de la calidad y la localización como objetivos incipientes. En ese

contexto comienzan a surgir programas que intentan involucrar a los usuarios en el desarrollo de la solución, al menos en la declaración de objetivos (Fondo Solidario, Subsidio Rural nuevo, PPPF). Este paradigma contrapuesto al anterior no ha prevalecido completamente, persistiendo procesos de segregación, falta de participación, y de planificación. Sin embargo, puso en la agenda debates que hasta hoy se mantienen en desarrollo, como la localización, la integración, la pertinencia, que nos permiten hoy incursionar en política habitacional con diversos enfoques: atención del allegamiento a través de pequeños condominios, exploración de modos cooperativos de acceso a la vivienda, fomento a la oferta de arriendo, entre otros

Para Héctor López (en entrevista realizada por la autora, 30 septiembre 2019), ex subsecretario de Vivienda y Urbanismo, “desde el punto de vista del producto, se ha ido mejorando considerablemente el estándar de las viviendas tanto en la superficie de las viviendas como en el grado de terminaciones y confort de estas. Se han desarrollado leyes, normas y reglamentos que apuntan en ese sentido. En los programas dirigidos a las familias más vulnerables se ha incorporado la participación de estas en la decisión de localización del proyecto y en las características de las viviendas, así como la capacitación para la vida en comunidad con todo lo que eso implica, reconocerse en el nuevo barrio, incorporarse en las redes comunales, conocer derechos y deberes de la vida en comunidad, aprender aspectos referidos al uso y mantención de las viviendas, etc.”.

De ahí, que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a partir del año 2004, concibe una serie de alternativas destinadas a las familias de menos recursos, destinando y reorientando el foco a dichos sectores, creando una oferta de subsidio sin retorno y sin deuda. Esta política responde a las críticas sobre la mala focalización de los recursos e intenta dar fin a los malos resultados de la acción crediticia del Estado. Por otra parte, esta reforma anunció que la mayor parte de la población (no pertenecientes a las familias de menos recursos), tendría que entrar en el mercado financiero privado para acceder a la propiedad privada. El objetivo fue llamar al sistema financiero para el financiamiento de vivienda económicas con tasas de interés similares a las obtenidas para la clase media. Así, para conseguir la inversión

privada, se inician varios esfuerzos para estimular a las instituciones bancarias, primero estimulando al mercado secundario de títulos mediante la securitización, conforme el modelo norteamericano para luego establecer un “seguro de incumplimiento”. En un acuerdo del año 2001, el Estado se compromete a reembolsar la diferencia en el valor del seguro que cubre el remate de clientes de bajos recursos.

Durante los primeros cinco años de la década del 2000, la política estuvo orientada, además de intentar mejorar la calidad de las viviendas, en apoyar la promoción de la participación de los beneficiarios y de los agentes privados. Se consolida así, la externalización de la gestión habitacional a través de las Entidades de Gestión inmobiliaria (EGIS), organizaciones con o sin fines de lucro encargadas de la asesoría, gestión y promoción, para la obtención de un subsidio habitacional por parte de las familias, limitando el rol del Estado a un papel únicamente subsidiario de la década de los 80. Desde este momento, la organización de la demanda y la gestión inmobiliaria estaría a cargo de las EGIS y la construcción a cargo de las empresas constructoras. El Estado solo se reservaría para sí, el pago de los subsidios.

Para Imilan (2016), en este contexto el Estado pasa a cumplir exclusivamente la función de asignador de subsidios a los beneficiarios en asociación con una EGIS que ofrezca solución habitacional. El Estado no interviene ni en el diseño ni localización de la vivienda, solo puede actuar sobre estas variables de forma indirecta a través de una batería de subsidios postulados de forma independiente por los mandantes de subsidio. Algunos de estos subsidios se orientan a desarrollar proyectos de eficiencia energética a través de la instalación de paneles solares, o acceder a una localización con mejor accesibilidad, concebido como un suplemento para la compra de suelo en áreas con mayor centralidad y evitar así la sostenida expulsión a la extraperiferia de la construcción de vivienda social.

Para Ana Sugranyes (en entrevista realizada por la autora, 04 octubre 2019), “tenemos un corte, donde se olvida el discurso del círculo virtuoso económico, y se

centra todo en atender la vivienda de los pobres, regalándola. Esto de regalar pues tiene problemas, porque sube el valor de subsidio, de manera desproporcional y entonces también se crea una expectativa enorme, una situación de deformación del mercado de la vivienda porque hay una gran expectativa de sectores pobres que apuntan únicamente al Decreto n° 49 y sus antecesores, el primero vivienda dinámica sin deuda, luego el Fondo Solidario, entonces se crea una deformación del mercado porque falta una oferta que sea superior a lo que es la oferta del 49”

Para Sugranyes (2005), la adecuación de la política tuvo foco en dos ejes principales: una mayor focalización de recursos estatales para los sectores de familias con menos recursos, y la consolidación de la gestión privada de los subsidios habitacionales. Para ella, en el discurso del MINVU, sigue ausente el tema la localización de las viviendas de interés social nuevas. Las viviendas se construyen fuera de la mancha urbana de Santiago, lejos, en la nueva periferia, se reproducen las mismas concentraciones de pobreza en alta densidad y con extrema fragmentación del suelo, con lotes de 50m².

Para Rodríguez y Sugranyes (2005), uno de los obstáculos que impide la innovación y la propuesta de alternativas radicales para una nueva política habitacional, es que el modelo de producción de viviendas de interés social en Chile está preso en un mercado cautivo, con protagonistas plenamente satisfechos. Es decir, un Estado que financia y unas pocas empresas que producen, sin riesgo: el MINVU otorga subsidios, asigna las viviendas a quienes hayan postulado, las empresas construyen y al final del año, el Estado retorna 65% de incentivos fiscales de costos de construcción. Sin embargo, el Estado no solo protege a las empresas, sino también al mercado financiero que ha aceptado financiar créditos a los postulantes de subsidios. No hay riesgos, tampoco hay competencia: son pocas las empresas especializadas en la rama capaces de calificar para acceder a los recursos disponibilizados anualmente para la construcción de conjuntos habitacionales por región. Tampoco hay una innovación: la tecnología de la vivienda de interés social en Chile ha sido la misma por 20 años.

En ese contexto, no hubo necesidad ni para el Ministerio ni para los empresarios, de abrir un debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas de interés social, que incluya los costos de localizar servicios y equipamientos en la periferia.

En consecuencia, el Estado cristaliza su función más pura como repartidor de subsidios a la demanda. Las soluciones habitacionales, a pesar de la batería de subsidios disponibles, se han hecho cada vez más caras. Los montos asociados a los subsidios no crecen tan rápido como los valores de los materiales de construcción, mano de obra y valor del suelo. La industria de la construcción ha experimentado un boom en la última década aumentando los costos de todos los insumos. Lejos de los efectos de la crisis urbana del 2008 en Estados Unidos y Europa, en Chile la expansión inmobiliaria tuvo un nuevo impulso al inicio del 2010. (Imilan, 2016)

De acuerdo con Ducci (1997), las externalidades descritas han sido catalogadas por algunos autores como “el lado oscuro de la política de vivienda en Chile”.

Resumen de hechos: “Nueva política habitacional”, focalización de programas para sectores medios y sectores con menos recursos, aumento de montos de subsidio, creación de Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social. Crisis financiera 2008 y creación prestamos de enlace.

El terremoto y tsunami del 27 de febrero del 2010 y la destrucción de más de 200 mil viviendas en cuatro regiones del país, obligó a abocar las tareas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a las tareas de reconstrucción. Para ello fue necesario, en primera instancia levantar un diagnóstico de daños para luego preparar un plan de reconstrucción.

Para ello, según lo expuesto en el Plan de Reconstrucción de Agosto del 2010, el trabajo se centró en tres escalas:

- La escala de Vivienda está asociada al equipo de trabajo de los subsidios de reconstrucción y reparación para que las familias afectadas por la catástrofe puedan acceder a viviendas definitivas.
- La escala de Barrios está asociada al trabajo específico del equipo Aldeas y Condominios Sociales, cuyo objetivo es dar una solución al déficit urbano habitacional de forma sostenible en el tiempo.
- La escala de Ciudad y Territorio está vinculada a la actualización de los planes reguladores en función del riesgo, recuperación patrimonial y al desarrollo de planes maestros que orienten el proceso de reconstrucción y contribuyan a potenciar la identidad de las localidades y centros urbanos más afectados y generar una imagen urbana reconocible.

Dado que el terremoto afectó un área importante del país, la elaboración del plan de reconstrucción contempló en primera instancia la entrega de viviendas de emergencia agrupadas en “Aldeas” y un sistema de asignación de recursos flexibles por subsidios a la demanda de los programas habitacionales existente, flexibilizando procesos, eliminando requisitos y agilizando los tiempos que se establecían en los diferentes decretos que reglamentaban los programas. Así mismo, el promedio del monto de subsidio aumentó.

Según Rasse y Letelier (2013), la política de reconstrucción implementada estuvo orientada más que a la reconstrucción misma, a la producción de viviendas, utilizando como herramienta central el subsidio a la demanda individual, sin existir incentivos a la postulación colectiva, o al mejoramiento integral de territorios o barrios. Para los autores con este modelo, la dirección de todo el proceso de reconstrucción recae en los desarrolladores inmobiliarios privados, abriendo la posibilidad para hacer negocio tanto con la vivienda como con el suelo y la construcción.

Para Rodríguez y Rodríguez (2011), el proceso de reconstrucción se enmarca en la promoción de soluciones que dependen del “compromiso ético” de individuos y en un tipo reconstrucción basada en la “caridad” también de individuos, que suplen las

tareas del Estado en distintos ámbitos. Para los autores, no solo existe un debilitamiento de las redes secundarias, sino también la degradación del status social de las personas y el predominio absoluto de la propiedad privada por sobre la propiedad social.

Por otra parte, la eficacia en la asignación de subsidios estuvo medida por los subsidios otorgado y no por las viviendas terminadas. En esta lógica, según Rodríguez y Rodríguez (2011), el informe de avance del proceso de reconstrucción al 31 de Julio del 2011, establece que se ha cumplido con el 61% de la meta, habiéndose asignado 160 mil subsidios, sin embargo, en la realidad apenas, se habían terminado 3.613 vivienda, es decir apenas, un 4,9%.

Paralelamente a la ejecución del plan de reconstrucción, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se abocó a la creación de nuevos programas habitacionales con el objetivo de separar la focalización de los subsidios habitacional, ya que , por un lado, en los sectores medios, con el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional (DS.01) del año 2011 y por otro, la focalización en sectores de familias en los quintiles con mayor vulnerabilidad, a través del Programa Fondo Solidario de Vivienda (DS.49) del año 2012. Se determinó a su vez que serían las familias las que podrían optar en forma individual o colectiva a la asignación de subsidios, además de que se permitió postular sin proyecto.

En este escenario, en el año 2013, se crea el subsidio de arriendo, que tuvo como objetivo generar una alternativa a la adquisición de una vivienda, sin embargo, estaba orientado para permitir el ahorro para la compra futura. Para Imilan (2016), de lo que se trata es una respuesta a la escasez de oferta de vivienda social existente en el mercado post terremoto, como una forma de mantener una demanda activa de arriendo. Sin embargo, lo que ocurrió en la realidad, era que, dado el aumento de montos tanto de viviendas en venta como en arriendo, las posibilidades para hacer efectivo este subsidio, era nuevamente en la periferia de Santiago.

Para Mora et al (2014), las modificaciones recientes que se hicieron a los programas habitacionales no consiguieron satisfacer la demanda de vivienda bien ubicada, ya

que, según los autores, para los agentes privados no era rentable destinar suelo bien ubicado de vivienda social. Por otra parte, según la información entregada basado en datos aportado por la Cámara Chilena de la Construcción, la brecha entre subsidios otorgados y pagados para el año 2013, llegaba a niveles críticos, ya que apenas un 37% de los subsidios asignados, fue pagado. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo finalizando el gobierno de Sebastián Piñera, identificó un total de 41.000 subsidios que no tenían proyecto habitacional.

Para los autores, dado que no es totalmente correcto realizar análisis anuales de tasas de pago, se complementaron los datos recién presentados con información de la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y el análisis de las tendencias de otorgamiento y pago desde 1990 hasta 2013, verificándose que si bien la baja en ejecución no es tan drástica como indican los datos de la Cámara la tendencia se confirma. Esto significa que hay un aumento del porcentaje que representan los subsidios no pagados respecto al total, sobre todo entre aquellos receptores de subsidios pertenecientes a grupos vulnerables o emergentes que buscan acceder a vivienda nueva. El último período entonces se caracteriza por una ligera mejora en la ubicación de la vivienda social, el porcentaje de viviendas asignadas dentro de Américo Vespucio se incrementó en 9%, y una significativa reducción de la cantidad de subsidios pagados, cuya tasa no había descendido del 70% para la Región Metropolitana desde 1990. A primera vista esto podría ser interpretado como una reversión de la disyuntiva donde se estaría privilegiando la calidad (en su componente de integración funcional) por sobre la cantidad. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la reducción en el pago de subsidios no ha sido el objetivo de la política pública, la que ha continuado entregando *vouchers* a tasas relativamente constantes. Con ello, concluyen los autores, el escenario actual no pareciera ser sustancialmente distinto al de décadas anteriores: la mayor parte de la vivienda subsidiada sigue concentrándose preferentemente en comunas peri-centrales y periféricas (fuera de Américo Vespucio). Dentro de ésta, las viviendas orientadas a los tramos más vulnerables – construidas bajo el programa FSV y Título 0 del DS1- tienen menores probabilidades

de acceso a localizaciones centrales que las viviendas orientadas a grupos medios. Por ejemplo, mientras el 34% de los beneficiarios del D.S.40 reciben unidades dentro de AV, solo 15% de los beneficiarios del FSV de Adquisición quedan emplazados en ese lugar. Si se toma como parámetro el precio del suelo la tendencia es similar. Mientras un 65% de los beneficiarios del D.S.40 accedieron a una comuna en un tramo de precio alto y medio alto, esto fue solo de 42% para los beneficiarios del FSV.

En este contexto de escasez de suelo barato para la construcción de vivienda social, el año 2013 se aprueba la ampliación del área urbanizable de la Región Metropolitana de Santiago en 10 mil hectáreas agrícolas, con el objetivo de cumplir con la demanda de vivienda social. (Imilan, 2016).

De acuerdo con Imilan (2016), a principios del año 2014 se estimaba que existían más de 30 mil asignatarios de subsidio en espera de una oferta de vivienda social. Las modificaciones de los programas habitacionales habían orientado a la individualización en la gestión del subsidio, orientándolo a la construcción de un mercado habitacional único, en el cual los individuos participan según la capacidad de pago. En ese contexto, fue que durante este periodo se lanzó una campaña mediática, donde se utilizaba el slogan “Un subsidio a tu medida”, dando a entender que el acceso a la vivienda es un asunto del individuo y sus necesidades específicas. En consecuencia, el objetivo de la política habitacional fue el de acercar la oferta a la demanda de vivienda.

Por otra parte, el autor plantea que el sistema basado en la externalización de la promoción de la vivienda en manos de las Entidades de Gestión Social ha entrado en un proceso de crisis por su incapacidad de responder de forma adecuada a las demandas de los habitantes. La gestión deficiente o la quiebra de muchas de estas empresas en pleno proceso de producción habitacional, generó una serie de problemas a las familias, encareciendo las propuestas. Fue así como durante el año 2014 se crea una nueva figura – las Entidades Patrocinantes – que reemplazan a

las antiguas Entidades de Gestión Social, pero que, sin embargo, no modificaron la lógica subyacente del modelo.

El año 2014, se promulga la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014), tras varios años de discusión entre diversos actores, este documento establece un nuevo marco de acción en el ámbito de las políticas urbano – habitacionales, con foco en la integración social, integralidad y focalización, además de proponer nuevas líneas de acción que permitan revertir tanto el deterioro y obsolescencia de la ciudad construida, así como replantear el modelo de desarrollo de las ciudades. (Arriagada y Saavedra, 2015)

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, establece lineamientos que buscan, entre otras cosas, la regulación del mercado de suelo, la sostenibilidad de los sistemas urbanos y la participación de la ciudadanía.

En julio del 2014 la Cámara Chilena de la Construcción, afirmaba la necesidad de ajustar en un 50% los montos de los subsidios para poder seguir en el negocio de la vivienda social. En efecto, la política subsidiaria debe seguir cubriendo los precios que impone el mercado, con poco éxito en impulsar mejores soluciones en arquitectura y localización. Un ejemplo de esta dificultad se ha hecho evidente en torno al “subsidio de localización” (introducido a propósito de la crisis), que, debido al bajo monto relativo, correspondiente a un incremento de un 15% del subsidio total, en los mercados de suelo metropolitano no tiene impacto real, más bien, es un subsidio capturado por el dueño del suelo. Tampoco existen estímulos reales para la innovación técnica o arquitectónica. Dado lo anterior, es fundamental poner atención en lo que está ocurriendo con el precio de cada subsidio otorgado, el cual desde 2009 hasta 2017 ha mostrado un incremento importante y es algo que se debería corregir. Si bien no hay datos concluyentes o estudios económicos detallados que puedan establecer una correlación directa entre el incremento en el precio de las viviendas y el aumento en el precio por subsidio otorgado, sí se puede establecer que en algún punto podría estar afectando la efectividad de esta política habitacional del Estado. Esto se puede observar tanto al comparar la proporción en

que han subido estos valores, como también en la opinión de distintos expertos del sector inmobiliario.

Foco en programas de Integración Social y normativas de Asistencia Técnica por programa habitacional.

4.3 Análisis producción habitacional de vivienda subsidiada y producción habitacional total en la Región Metropolitana

A continuación, se presenta la relación anual entre permisos de edificación totales y las viviendas subsidiadas iniciadas entre los años 1984 y 2018.

PERMISOS EDIFICACIÓN REGIÓN METROPOLITANA					PERMISOS EDIFICACIÓN REGIÓN METROPOLITANA				
AÑO	TOTAL	VIVIENDA PRIVADA	VIVIENDA SOCIAL	% de VS/TOTAL	AÑO	TOTAL	VIVIENDA PRIVADA	VIVIENDA SOCIAL	% de VS/TOTAL
1984	21.862	9.103	12.759	58%	2002	37.421	37.125	296	1%
1985	28.368	17.406	10.962	39%	2003	49.417	48.723	694	1%
1986	22.200	11.609	10.591	48%	2004	54.731	54.099	632	1%
1987	26.558	14.769	11.789	44%	2005	59.522	57.598	1.924	3%
1988	39.146	29.469	9.677	25%	2006	71.794	70.253	1.541	2%
1989	38.846	19.679	19.167	49%	2007	66.126	61.803	4.323	7%
1990	34.706	24.540	10.166	29%	2008	61.617	57.193	4.424	7%
1991	42.493	20.275	22.218	52%	2009	49.560	39.680	9.880	20%
1992	49.228	37.392	11.836	24%	2010	30.319	21.051	9.268	31%
1993	57.792	41.847	15.945	28%	2011	40.138	35.273	4.865	12%
1994	51.706	36.465	15.241	29%	2012	39.027	33.423	5.604	14%
1995	60.890	53.079	7.811	13%	2013	38.531	33.408	5.123	13%
1996	57.164	46.980	10.184	18%	2014	65.375	62.313	3.062	5%
1997	62.151	54.254	7.897	13%	2015	76.118	73.289	2.829	4%
1998	42.489	36.156	6.333	15%	2016	59.501	55.473	4.028	7%
1999	44.447	37.425	7.022	16%	2017	49.082	42.803	6.279	13%
2000	31.873	22.530	9.343	29%	2018	58.868	54.834	4.034	7%
2001	42.497	41.951	546	1%	TOTAL	1.661.563	1.393.270	268.293	19%

Tabla 8 Relación Anual entre permisos de edificación totales con respecto a la producción de viviendas subsidiadas iniciadas entre 1984 y 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

En el total del periodo, la producción habitacional de viviendas subsidiadas ha tenido una incidencia del 19% promedio en relación con la cantidad totales de viviendas que tienen permiso de edificación en la Región Metropolitana.

En ella podemos ver que en el periodo analizado la relación de viviendas subsidiadas presenta hasta el año 1994 una incidencia importante en el total de producción habitacional de la Región Metropolitana, con un peak en el año 1991 con un 52%. Posteriormente su incidencia bajó paulatinamente hasta el año 2001. Dicho año se presenta una baja considerable de los permisos de edificación de viviendas privadas por lo que el 29% de las viviendas construidas son viviendas subsidiadas.

Posterior al año 2001, como ya lo vimos en el primer apartado de este capítulo, se produce un estancamiento de la producción de vivienda subsidiada por tres años

como consecuencia de la crisis producida a partir del caso de las “casas Copeva”. A partir del año 2003, se retoma la construcción de vivienda subsidiada, pero reduciéndose notablemente su producción. Sin embargo, en el año 2009 y 2010, la producción aumenta como resultado de la nueva política habitacional del año 2006 y los subsidios asignados a causa del terremoto de febrero del año 2010. Este mismo hecho, resulta en la reducción de permisos de edificación nuevos para vivienda privada, lo que determina que el 31% de viviendas de ese año corresponda a vivienda subsidiada. Hasta el año 2018, la relación de vivienda subsidiada se mantiene en un promedio del 10%.

Como se puede ver en el siguiente, y a pesar de que la producción de vivienda subsidiada disminuye considerablemente después del año 2003, tiene una producción mucho más estable en comparación a la vivienda privada, especialmente en tiempos de crisis económica, cuando la construcción de vivienda privada tiende a disminuir y la de vivienda subsidiada aumenta como medida de reactivación económica.

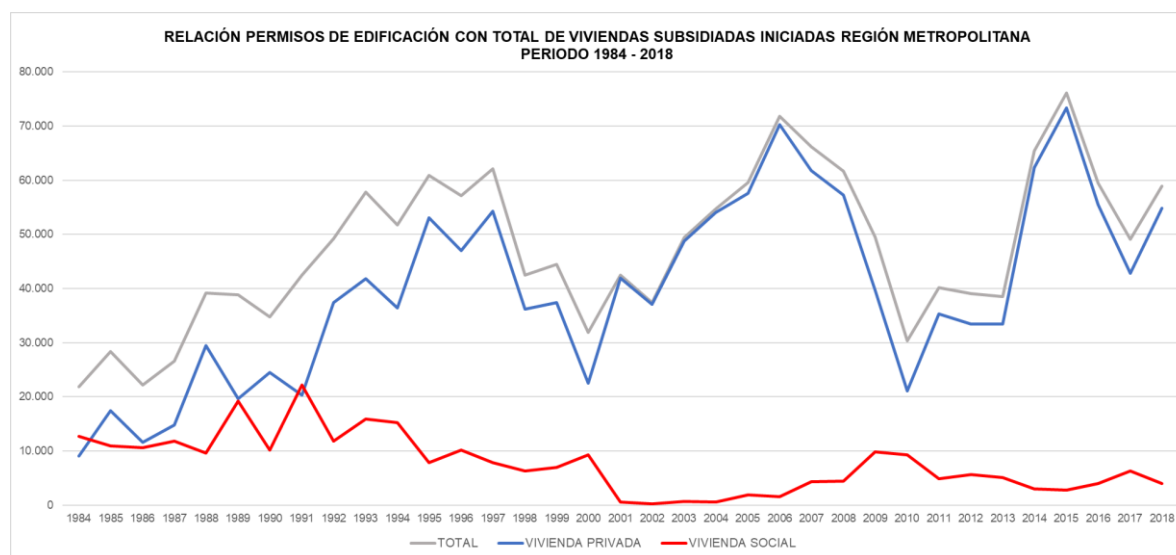


Gráfico 23 Relación de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 1984 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.

Al estudiar la relación de permisos de edificación y vivienda subsidiada iniciada, separaremos el análisis comunal en los dos momentos establecidos en el apartado 1 de este capítulo basados en la producción de viviendas, es decir 1978 a 2001 y

de 2002 a 2018. Sin embargo, dada la disponibilidad de datos, el primer periodo se analizará desde el año 1984.

En el siguiente gráfico, se presenta la relación comunal de permisos de edificación y la vivienda subsidiada iniciada en el periodo 1984 al 2001.

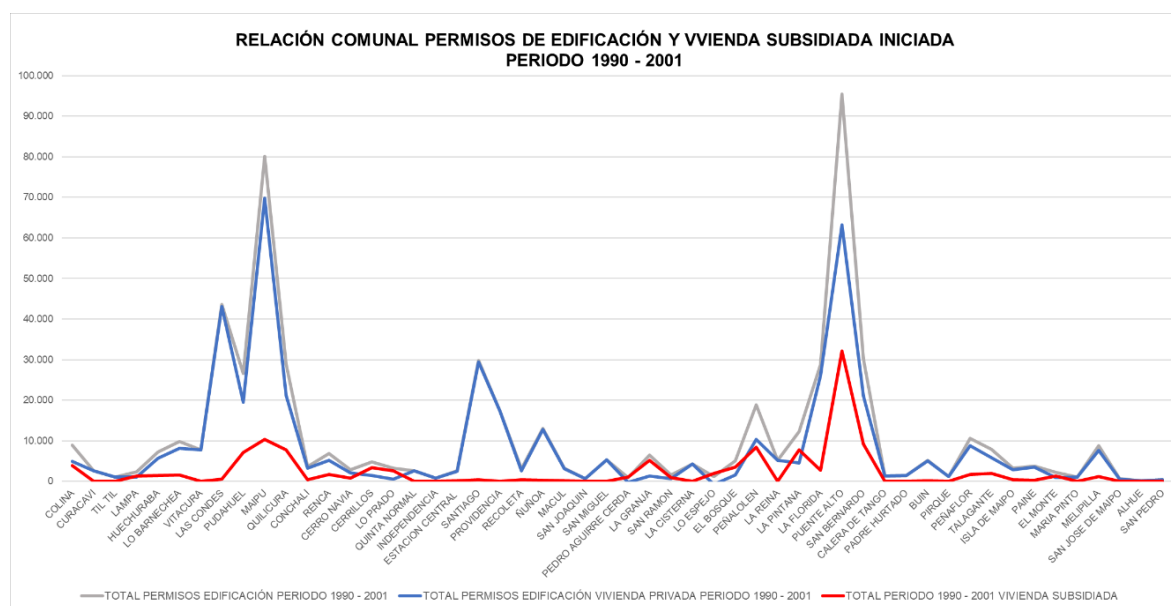


Gráfico 24 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 1984 – 2001. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.

La relación de la distribución comunal en el periodo 1984 – 2001, nos muestra una concentración de permisos de edificación de vivienda privada en comunas centrales y del sector oriente como Santiago y Las Condes, pero así mismo, otras como La Florida y Maipú. En este periodo hay 37 comunas que concentran más de un 1% de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación y 27 que superan el 10%.

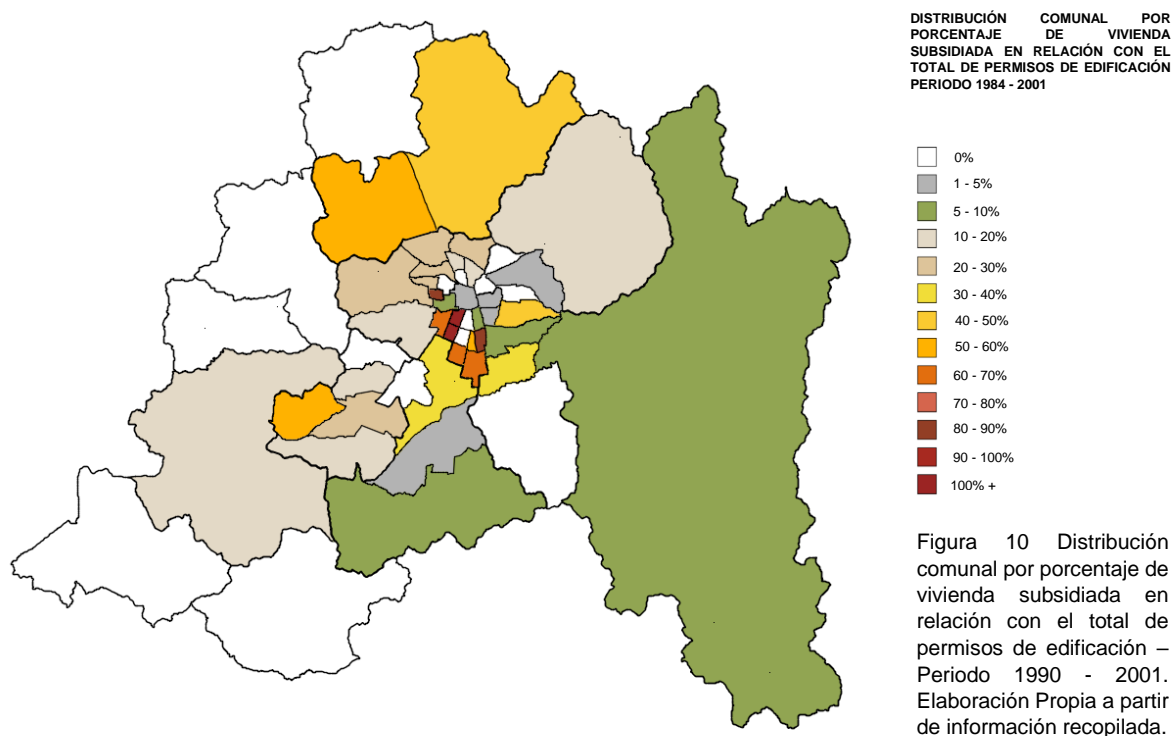
Por otra parte, las comunas de mayor concentración de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación son las siguientes:

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

Comuna	TOTAL PERMISOS EDIFICACIÓN PERIODO 1990 - 2001	TOTAL PERMISOS EDIFICACIÓN VIVIENDA PRIVADA PERIODO 1990 - 2001	TOTAL PERIODO 1990 - 2001 VIVIENDA SUBSIDIADA	%
LO ESPEJO*	1.219	-791	2.010	164,9%
PEDRO AGUIRRE CERDA*	928	-193	1.121	120,8%
LO PRADO	3.252	574	2.678	82,3%
LA GRANJA	6.535	1.304	5.231	80,0%
EL BOSQUE	5.010	1.552	3.458	69,0%
CERRILLOS	4.860	1.511	3.349	68,9%
LA PINTANA	12.330	4.569	7.761	62,9%
EL MONTE	2.215	898	1.317	59,5%
SAN RAMON	1.536	642	894	58,2%
LAMPA	2.297	1.022	1.275	55,5%
PEÑALOEN	18.812	10.377	8.435	44,8%
COLINA	8.889	4.922	3.967	44,6%
PUENTE ALTO	95.419	63.232	32.187	33,7%
SAN BERNARDO	30.170	20.997	9.173	30,4%

Tabla 9 Comunas con 30% o más de vivienda subsidiada en relación con los permisos de edificación totales. Periodo 1984 – 2001. Elaboración Propia a partir de información recopilada. *Comunas de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda no presentan datos el año 1991 y 1992 de PE

Como podemos ver en la siguiente figura, la distribución comunal por porcentaje de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación nos muestra que en el periodo 1984 – 2001 existen 9 comunas donde dicha relación es prácticamente 0 y que los mayores porcentajes se concentran en el pericentro sur de la Región Metropolitana, como lo muestra la siguiente figura.



Si realizamos el mismo análisis para el periodo 2002 – 2018, podemos ver que la comuna de Santiago, Ñuñoa, Las Condes, Puente Alto y Estación Central, concentran la mayor cantidad de permisos de edificación del periodo. De ellas, sólo Puente Alto presenta más de un 3% de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación.

Por otra parte, las comunas con mayor porcentaje de vivienda subsidiada en relación con la vivienda privada son las comunas de Lo Espejo, Cerro Navia y El Bosque. En este periodo hay 44 comunas que concentran más de un 1% de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación y 27 que superan el 10%.

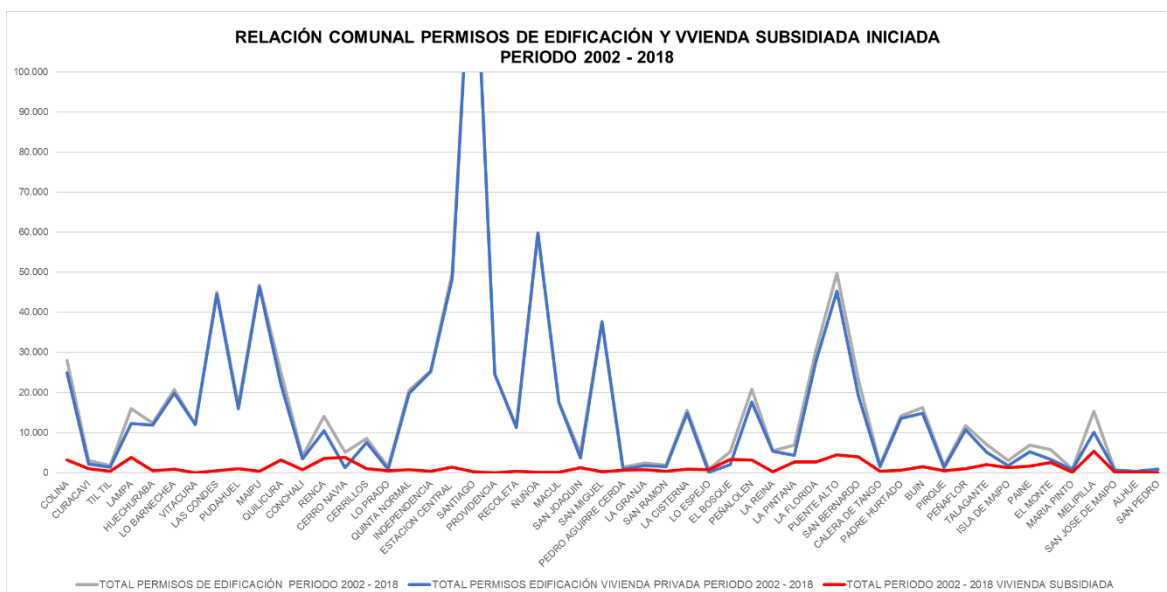


Gráfico 25 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.

Las comunas de mayor concentración de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación son las siguientes:

La participación de los agentes privados en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre 1978 y 2018

Comuna	TOTAL PERMISOS DE EDIFICACIÓN PERIODO 2002 - 2018	TOTAL PERMISOS EDIFICACIÓN VIVIENDA PRIVADA PERIODO 2002 - 2018	TOTAL PERIODO 2002 - 2018 VIVIENDA SUBSIDIADA	%
LO ESPEJO	872	121	751	86,1%
CERRO NAVIA	5.038	1.195	3.843	76,3%
EL BOSQUE	5.254	1.959	3.295	62,7%
PEDRO AGUIRRE CERDA	1.398	791	607	43,4%
EL MONTE	5.727	3.279	2.448	42,7%
ISLA DE MAIPO	2.994	1.786	1.208	40,3%
LA PINTANA	6.857	4.252	2.605	38,0%
LO PRADO	1.361	848	513	37,7%
MELIPILLA	15.346	10.031	5.315	34,6%
CURACAVI	3.043	2.128	915	30,1%

Tabla 10 Comunas con 30% o más de vivienda subsidiada en relación con los permisos de edificación totales. Periodo 2002 – 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.*Comunas de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda no presentan datos el año 1991 y 1992 de PE.

Como podemos ver en la siguiente figura, la distribución comunal por porcentaje de vivienda subsidiada es mucho más homogénea que el periodo anterior, sumando todas las comunas periurbanas (a excepción de la comuna de San Pedro), con altos porcentajes en relación con el total de permisos de edificación. Solo tres comunas dicha relación es prácticamente 0, como lo muestra la siguiente figura.

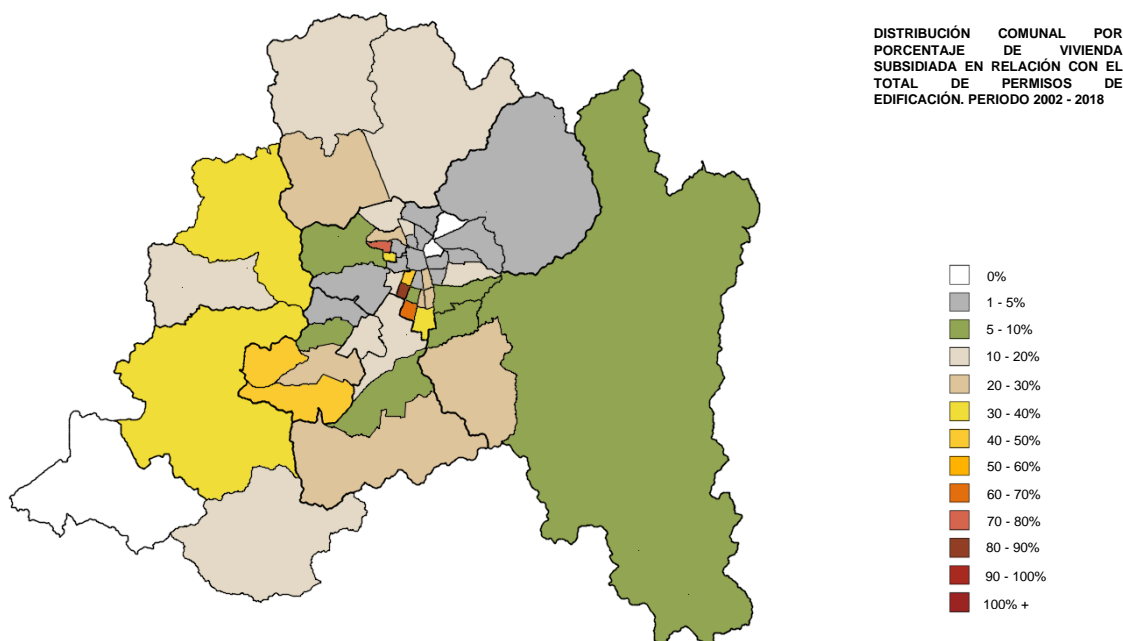


Figura 11 Distribución comunal por porcentaje de vivienda subsidiada en relación con el total de permisos de edificación – Periodo 2002 - 2018. Elaboración Propia a partir de información recopilada.

Por otra parte, al comparar la relación entre ambos periodos, podemos ver que en ambos periodos la cantidad de comunas con un 10% o más de vivienda subsidiada en relación con los permisos de edificación se mantiene estable (27 en el primer

periodo y 28 en el segundo). Sin embargo, hay 8 comunas que cambian siendo casi todas las que se incorporan comunas periurbanas (Curacaví, Pirque, Paine, Tiltil, Calera de Tango, Alhué y María Pinto), a excepción de la comuna de San Joaquín.

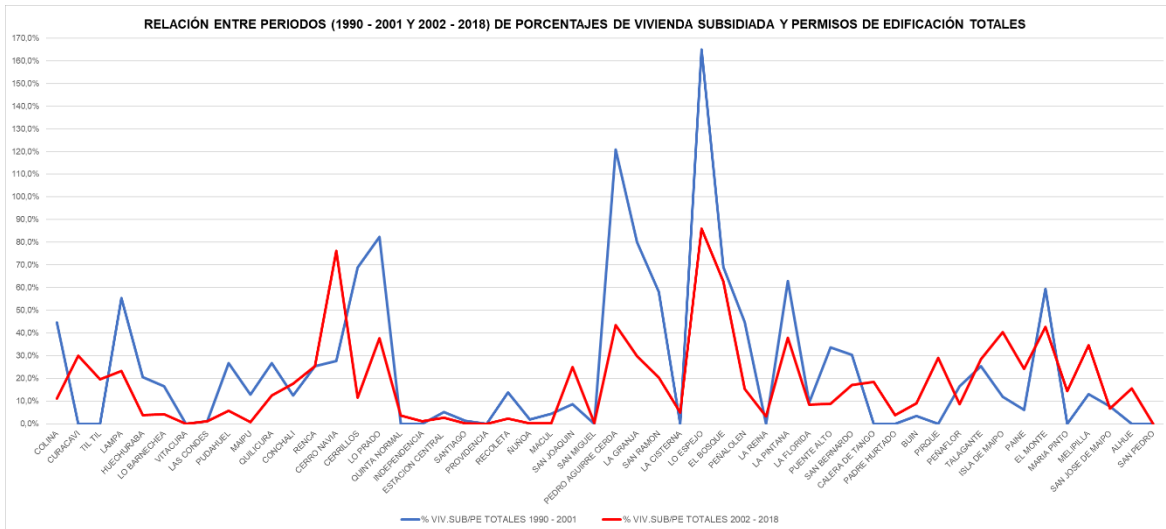


Gráfico 26 Relación comunal de permisos de edificación con total de viviendas subsidiadas – Región Metropolitana. Periodo 2002 – 2018. Elaboración propia a partir de información Observatorio Urbano Minvu y Centro de Producción del Espacio.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Este capítulo aborda el cruce de los principales resultados provenientes del análisis expuesto en el capítulo anterior. Esta discusión de resultados establece un dialogo entre el desarrollo de la producción habitacional desde la creación del primer programa que incorpora a la política habitacional un sistema que se basa en el traspaso de recursos para la construcción de vivienda subsidiada en propiedad para las familias, las diferentes modificaciones que se le han realizado a los programas habitacionales, algunos hitos y hechos importantes tanto políticos, institucionales como sociales que determinaron algunas de esas modificaciones, y el comportamiento de los agentes privados (constructoras y entidades de gestión) en el periodo estudiado.

Como lo presenta la matriz construida a partir del resultado del análisis de cada uno de estos elementos y que se muestra a continuación, uno de los principales hallazgos del presente estudio, se refiere a un corte temporal que se produce entre los años 2000 y 2004, y que no está apenas determinado por la disminución drástica de la producción habitacional de vivienda subsidiada, sino, en una transformación importante en el comportamiento de los agentes privados asociados a su gestión y construcción, como en el aumento importante que se da en la cantidad de permisos de edificación de vivienda privada en la Región Metropolitana.

Este corte temporal se asocia directamente a la crisis institucional que se da en el año 1997 con el caso COPEVA que determinó por parte de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, una revisión de los instrumentos normativos asociados a la vivienda subsidiada, la externalización absoluta de la gestión y la construcción de las viviendas, dejando apenas reservado para sí, el proceso de postulación, la aprobación de proyectos, la revisión de los verificadores de la organización de la demanda y el pago correspondiente tanto a la construcción como a la asistencia técnica.

Este cambio en los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la creación de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social y la externalización de la contratación directa de la constructora a cargo de los proyectos por parte de los asignatarios de subsidios, modificó el tipo de empresa constructora que se dedicaría a la construcción de vivienda subsidiada.

La producción de vivienda subsidiada a lo largo de los 40 años de análisis alcanza a casi 292.000 viviendas asociados a 1.363 proyectos y 231 constructoras involucradas, de las cuales solo 37, concentraron más del 1% de la participación en proyectos de vivienda subsidiada.

Las viviendas construidas se concentran prioritariamente en 13 comunas de las Región Metropolitana, en dos cordones de concentración. El primero hacia el sur oriente y el segundo hacia el norponiente de la región. Durante este periodo, en la Región hay dos comunas que no presentan construcción de vivienda subsidiada: San Pedro y Vitacura.

Si analizamos ambos periodos por separado, podemos determinar que el primer periodo, que va desde el año 1978 al año 2001 está marcado por la consolidación de los programas habitacionales que se basan en el sistema de subsidios, que marca su mayor producción durante el último año de la dictadura militar y el primer año de retorno a la democracia. En el año 1988, se crea el primer programa que agrupa el Sistema General de Subsidio Habitacionales, que focaliza su alcance a todas las familias no propietarias, y que estuvo en vigencia hasta la “nueva política habitacional” del año 2006.

Por otra parte, es interesante observar que 1991, año que se produce un aumento considerable en la producción habitacional de vivienda subsidiada que luego decae sostenidamente a lo largo de la década, se produce un aumento importante en la producción habitacional de vivienda privada, lo que podría coincidir con la creación del subsidio de Renovación Urbana, lo que podría haber modificado el interés de las empresas constructoras.

Este periodo estuvo marcado por la generación de condiciones e incentivos a las empresas constructoras con el fin de consolidar los programas habitacionales en base al sistema de subsidios, y dinamizar la economía en un periodo donde se desataron dos crisis económicas, la “Crisis Latinoamericana” del año 1982 y la “Crisis asiática” del año 1998. Así como, el periodo de dictadura cívico militar y el retorno a la democracia.

El impacto de la producción habitacional de vivienda subsidiada en el periodo de 1978 al año 2001, alcanzó en promedio un 31% con respecto a la producción de vivienda privada. Y en 15 comunas de la Región Metropolitana, ese porcentaje es superior al 30% llegando en algunas a casi el 80%. Por otra parte, en 9 comunas de la región, no hubo producción de vivienda subsidiada.

En este periodo, la responsabilidad de construcción de proyectos recaía en empresas constructoras, con un sistema de contratación de llave en mano u obra vendida, que se tradujo en la participación 164 empresas, de las cuales 79 tuvieron una participación mayor al 1% y solo 5 concentraron la construcción de más del 50% del total de vivienda subsidiada, tratándose de grandes o medianas empresas.

El segundo periodo del trayecto de la política habitacional chilena entre los años 2002 y 2018, se caracteriza principalmente por ser un periodo de revisión de los programas habitacionales existentes, que hizo crisis el año 1997 a raíz del caso COPEVA. Esta revisión plantea la modificación de foco de la política habitacional desde una respuesta en términos de cantidad a un foco más cualitativo. De ahí, que entre el año 2000 y 2006, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se centró en la construcción de un nuevo programa habitacional con este nuevo foco, llamada como la “nueva política habitacional”, y otros programas de mejoramiento de viviendas y barrios.

Dentro de las principales modificaciones que plantea esta nueva política, está la creación de una nueva figura para la gestión y organización de la demanda para la postulación a los nuevos programas habitacionales, que externaliza en agentes privados la asistencia técnica, la gestión inmobiliaria y la gestión social de la

demanda de vivienda subsidiada. Así mismo, se establece que la contratación de la empresa constructora a cargo de la construcción de viviendas subsidiadas estará a cargo directamente de las familias asignatarias.

Por otra parte, en la línea de abordar el ámbito cualitativo en los programas habitacionales, la creación de un monto específico para la localización de los proyectos habitacionales, llamado Subsidio a la localización, que pretendía mejorar la ubicación de la vivienda subsidiada dentro de la región. Este hecho, ha tenido un impacto importante en el ámbito urbano, especialmente en lo referido a precios del suelo.

Este periodo está marcado, en términos de producción habitacional, en una disminución considerable de la cantidad de viviendas subsidiadas construidas, correspondiente apenas al 24% de la producción total entre los años 1978 y 2018, como así mismo, en un aumento considerable en los permisos de edificación para vivienda privada con peak en el año 2008 y 2015 y en ciertas comunas como lo son Santiago, Las Condes, Ñuñoa, Puente Alto y Estación Central, que se caracterizaron por tener una gran cantidad de actividad inmobiliaria, y un año muy bajo, correspondiente al año 2010, año que ocurre el terremoto y posterior Tsunami. Al analizar el peso de vivienda subsidiada con respecto a la vivienda privada, esta alcanza para este periodo un promedio de 10%, con un peak en el año 2009, del 20%.

Este periodo, a diferencia del periodo anterior, se caracterizó por el inicio de la política habitacional, que estaba pensada para tener un foco mayormente cualitativo, pero que se vio interrumpida por el terremoto del año 2010, que coincide con el cambio de gobierno correspondiente a Sebastián Piñera, y las modificaciones que se plantearon desde ese momento.

Con respecto a los agentes encargados de la producción de viviendas, existe un cambio importante en el tipo de constructoras que estarán a cargo de la construcción de vivienda subsidiada. Al establecerse la contratación directa de la constructora por parte de las familias asignatarias, las exigencias sobre el tipo de

constructora quedan acotadas a lo establecido para los convenios marcos, pudiendo entrar en el mercado de la vivienda subsidiada, empresas de menor tamaño. Con ello, la producción se reparte en más constructoras con menos de un 1% de participación. Sin embargo, uno de los hallazgos importantes de este análisis, es que existen solo 16 constructoras que concentran casi el 60% de la producción total de viviendas subsidiadas del periodo, y solo 6 que concentran el 36%, todas empresas de mediano o mayor tamaño.

Con respecto a la participación de las entidades de gestión en los programas habitacionales, se puede determinar que solo 7 de ellas, todas privadas, concentran aproximadamente el 50% de la demanda de vivienda subsidiada.

6. CONCLUSIONES

Al retomar la pregunta con la que se da inicio esta tesis: ¿Quiénes son los agentes privados involucrados en la producción de vivienda subsidiada y cuál ha sido su participación e impacto en la Región Metropolitana?, lo primero que es necesario reconocer, es que existe una responsabilidad y patrón de desarrollo urbano de la región que ha sido y es promovido por el Estado. Los programas habitacionales, los instrumentos normativos creados para su operatividad, así como la creación de nuevas figuras de gestión habitacional, han determinado el desarrollo urbano de la Región Metropolitana y el porcentaje de participación de los agentes privados en la producción tanto de vivienda subsidiada como de vivienda privada.

Podemos corroborar a lo largo de esta tesis, por lo tanto, que el rol y responsabilidad de los agentes privados (constructoras y entidades de gestión) que han estado ligados a la política habitacional entre los años 1978 y 2018, se ha ido consolidando a lo largo del tiempo, transformando las condiciones e impacto tanto del mercado inmobiliario de la vivienda subsidiada como privada en la Región Metropolitana.

Si bien, el presente documento tiene un desarrollo de análisis, principalmente descriptivo y cuantitativo, es a partir de aquí, que podemos dar pie al desarrollo de otros análisis múltiples, para profundizar las distintas aristas de un proceso tan complejo como dinámico.

Desde la creación del primer programa habitacional en base a un sistema de subsidio habitacional, en el que se propone una co-responsabilidad entre Estado y familias y donde se sugiere que la vivienda es un objeto que es adquirido como un esfuerzo de las personas, comprende a la política habitacional como un instrumento en donde las fuerzas económicas se superponen a los derechos humanos y donde el Estado, solo debe generar los mecanismos adecuados que posibiliten su acceso.

El desarrollo de la producción habitacional es, por tanto, responsabilidad de los agentes involucrados, y el Estado debe garantizar de las condiciones para favorecer su labor. Es así, que durante los primeros años desde la creación del subsidio habitacional hasta la crisis derivada del caso “Copeva”, se establecieron y fijaron todas aquellas normas necesarias para generar los incentivos necesarios para que los agentes privados se interesaran en involucrarse en este sistema. El regreso a la democracia no hizo más que consolidar dicho sistema y establecer como foco la construcción masiva de vivienda subsidiada para dar respuesta al déficit habitacional acumulado.

Sin embargo, el año 1990 hubo dos pequeñas modificaciones normativas con la creación del “Programa de Vivienda Progresiva” - con foco en la necesidad de aquellas familias marginadas que no habían logrado postular al subsidio habitacional hasta ese momento. La primera, es que abría la posibilidad de postulación colectiva en reemplazo o de manera complementaria a la individual. Y la segunda, la publicación de la Resolución 2541 y su posterior reemplazo por la Resolución 533 que crea la figura de “Prestadores de Asistencia Técnica” con el objetivo de asesorar técnicamente a las familias que postularían a dicho programa. Este hecho fue el puntapié inicial para que posteriormente, con la creación de la nueva política habitacional en el año 2006, se externalizará la totalidad de la gestión en los agentes privados. Es decir, con la creación de la Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social, se consolidó que la responsabilidad de la organización, gestión y construcción de las viviendas subsidiadas recaía en los agentes privados.

Así mismo, en el año 1990, se produce también otro hecho relevante que podría haber modificado el comportamiento de la gestión y producción habitacional, la creación del Programa de Renovación Urbana que junto al de Movilidad habitacional que promovía la compra de vivienda usada, marcaron una tendencia a la baja en la producción de vivienda subsidiada. Este hecho, junto a la crisis de las casas “Copeva” y la creación de la “nueva política habitacional”, modificaron completamente el trayecto de la política habitacional, marcando fuertemente dos

periodos, uno antes del año 2001 y uno post 2001, con un periodo de estancamiento de cuatro años entre los años 2001 y 2004, donde la producción habitacional de vivienda subsidiada prácticamente llegó a 0, y donde el tipo de constructora interesada en este modelo se modificó.

Cuando analizamos como se ha modificado la participación de los agentes privados en la gestión habitacional de vivienda subsidiada, podemos corroborar que, a partir de la creación de la “nueva política habitacional”, la cantidad de empresas constructoras encargadas de la producción habitacional aumentó, sin embargo, un 40% de ellas tiene una participación de apenas un proyecto. Cabe preguntarse, si es posible que muchas de estas empresas están creadas para abordar únicamente un solo proyecto, y si se extinguen una vez que se termina dicho proyecto. También sería interesante cuestionarse si parte de estas empresas, son filiales de alguna empresa o holding mayor, lo que finalmente, de comprobarse, determinaría una estrategia de producción oligopólica, que se complementaría con el hecho de que alrededor del 50% de los proyectos se concentran en 10 constructoras, de las cuales al menos 3, tienen una participación en el mercado habitacional de vivienda subsidiada y privada de más de 20 años, tales como: Concreta SA, Oval Ltda., Constructora 3L SA, Ingevec SA, Icafal SA y Biobío SA. Por otra parte, esto desmitificaría la idea de que la concentración de proyectos habitacionales estaría concentrada en empresas mas bien familiares.

De igual manera, a partir de la nueva política habitacional se creó la figura de Entidades de Gestión como lo hemos revisado, que externalizó además de la construcción de los proyectos de vivienda subsidiada, la gestión y organización de la demanda de los postulantes al subsidio. A partir del análisis, pudimos determinar que 34 de las entidades de gestión con mayor participación se asociaron a una constructora con el mismo nombre o similar. Es el caso de: Concrecasa Ltda. – Concreta SA., Inmobiliaria Oval Ltda. – Constructora Oval SA. y 3L Ltda. – Constructora 3L Ltda., Agencia Inmobiliaria Santiago – Ingevec SA.

También se determinó, por ejemplo, que la Corporación de la Cámara Chilena de la Construcción y Fundación Un Techo para Chile, tienen una participación del 5% respectivamente y que 21 entidades de gestión correspondiente a Municipios concentran aproximadamente el 11% de la participación en la gestión de la vivienda subsidiada.

Una vez determinada la producción habitacional de vivienda subsidiada, y al contrastar este análisis para determinar la incidencia que tiene la vivienda subsidiada en el mercado total de vivienda, se puede establecer que esta, se acerca al 20% entre los años 1978 y 2018, es decir, cada 10 viviendas que se construyen en la Región Metropolitana, 2 corresponden a viviendas subsidiadas.

Sin embargo, cuando se desglosa esta información a nivel comunal, podemos determinar que en el primer periodo entre los años 1978 y 2001, hay 10 comunas donde más del 50% corresponden a vivienda subsidiada y 14 sobre el 30%, número que se reduce durante el segundo periodo entre los años 2001 y 2018 a 3 comunas con más del 50 % y 10 comunas sobre el 30% con concentración de vivienda subsidiada, logrando abarcar 49 de las 52 de las comunas de la Región, pero que sin embargo, la concentración de viviendas en las comunas centrales y peri-centrales es muy baja, lo que contrasta con la cantidad de permisos de edificación en esas mismas comunas para vivienda privada, donde aumenta considerablemente en los últimos años, como por ejemplo: Santiago, Ñuñoa, San Miguel, Las Condes, Maipú y Estación Central.

La política habitacional chilena ha generado una demanda constante para la producción capitalista, transfiriendo al sector privado la producción de viviendas a través de incentivos que han creado un mercado competitivo incentivando la actividad inmobiliaria, al convertir la demanda potencial o necesidad habitacional financiándola a través de subsidios, lo que ha determinado un porcentaje elevado de propietarios de viviendas. Así mismo, la unidad de fomento, que reajusta los precios a la inflación, es otro incentivo para el mercado.

Este último capítulo, ha planteado algunas de las principales discusiones que surgen a partir del análisis que se ha desarrollado en esta tesis, y plantea aquellas preguntas o interrogantes que nacen a partir de aquí, y que sobrepasan los alcances de este documento.

Dentro de las principales limitantes con la que nos encontramos al momento de comenzar el desarrollo de esta tesis, fue la dificultad de conseguir la información para completar los 40 años analizados. Por el lado de la información correspondiente a proyectos subsidiados, la información se encuentra sistematizada hasta el año 1998 de manera ordenada en formato no digital, pero dado que después de ello, los proyectos se externalizan completamente y el Estado tiene un rol puramente financiero, la información se encuentra dispersa e incompleta. Por el lado de la información correspondiente al Instituto Nacional de Estadísticas sobre Permisos de Edificación se encuentra disponible de manera digital solo a partir del año 1990, por lo que fue necesario revisar los compilados históricos y que solo se encuentran desglosados a nivel comunal a partir del año 1984.

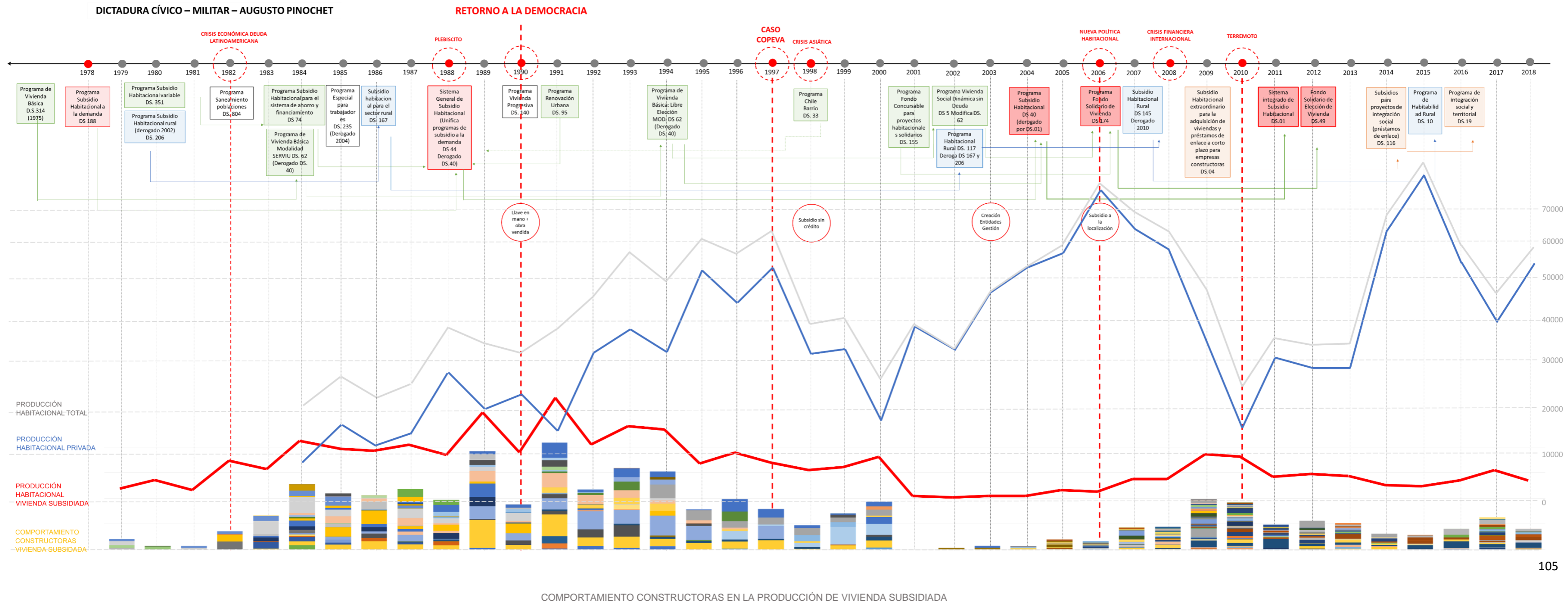
A pesar de que existe mucha producción científica sobre la política habitacional chilena, es difícil encontrar información o análisis que abarquen todo el periodo del sistema de subsidio habitacional, o que no solo se refieran a cantidades globales en términos de producción habitacional. Casi no existe información referente sobre la participación de los agentes privados asociados a la política habitacional.

Por otra parte, esta tesis se ha desarrollado en un momento histórico con dos hechos que han removido las estructuras locales y mundiales. Por una parte, el estallido social de Octubre del año 2019, puso en el medio de la discusión un sistema económico que ha puesto la responsabilidad de acceso a los derechos fundamentales en manos de los agentes privados y por otra parte, una pandemia mundial que ha evidenciado como el rol del estado se torna fundamental en temas de seguridad social, pero así mismo, que ha evidenciado y profundizado las brechas

sociales de nuestro país, poniendo en uno de los focos mas importantes a la ciudad y la vivienda.

En nuestro país, la vivienda se ha tornado un objeto a ser transado en el mercado, es decir, su intercambio esta dado como mercancía en valor de cambio. Por otra parte, su plusvalía se consigue en la producción y su consumo, es decir hacia el mercado, la especulación y su revalorización, desconectado de cada día más de su función social.

MATRIZ DE ANÁLISIS COMPARATIVO: PROGRAMAS HABITACIONALES, PARTICIPACIÓN DE AGENTES PRIVADOS EN VIVIENDA SUBSIDIADA Y PRODUCCIÓN HABITACIONAL TOTAL Y DE VIVIENDA SUBSIDIADA EN LA REGIÓN METROPOLITANA _ PERIODO 1978 - 2018



7. BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
- Cheetham, R. (1971). El sector privado de la construcción: patrón de dominación.
- Capel, H. Capitalismo y morfología urbana en España. Barcelona: Los libros de la frontera, 1975.
- Cofre, Boris. (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 (Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Daher, A. (1991). Neoliberalismo urbano en Chile. *Revista Estudios Públicos*, 43, 281-300.
- Dattwyler, R. H., Peterson, V. C. A., & Rivas, D. S. (2017). La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?. *Cadernos Metrópole.*, 19(39), 513-535.
- De Mattos, Carlos. (1992). Modernización neocapitalista y restructuración productiva y territorial, 1973 – 90. *Revista Eure*. Santiago de Chile, vol. XVIII n° 54.
- De Mattos, Carlos. (2002) Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad? *Revista de sociología y política*. Santiago de Chile, n° 19.
- Doreen, M. (1994). Space, place and gender.
- Fainstein, S. S. (1994). *The city builders: property, politics, and planning in London and New York*. Oxford: Blackwell.
- Garate, Chateau, Manuel (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973 – 2003)*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.
- Garcés, Mario. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago. 1957 – 1970*. Ediciones LOM. Santiago de Chile, 2002.
- Harvey, D. *Espacios del capital*. (2007). *Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

- Harvey, D. El derecho a la ciudad. (2012) In Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana (p. 238). Madrid, España: Ediciones Akal S.A.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure (Santiago)*, 28(85), 11-20.
- Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones geográficas*, (76), 118-132.
- Kornbluth, David (2013). El papel de los gobiernos y la Cámara Chilena de la Construcción en la configuración de las políticas de vivienda para la ciudad de Santiago de Chile:
Continuidades y disrupciones (1964-1973). TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER Universidad Católica de Valparaíso.
- Lefebvre, H., & Nicholson-Smith, D. (1991). *The production of space* (Vol. 142). Blackwell: Oxford.
- Mayol, A. y Ahumada, J.M. Santiago (2015). Ediciones El Desconcierto PERSONA Y SOCIEDAD / Universidad Alberto Hurtado | 129 Vol. XXIX / N° 2 mayo-agosto 2015 / 129-133.
- Micheletti, S., & Letelier Troncoso, F. (2016). Damnificados de la reconstrucción post-terremoto: efectos del modelo en el hábitat rural del Maule. *Revista INVI*, 31(86), 17-58.
- Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M., & Innocenti, D. (2014). Disyuntivas en la política habitacional chilena. *Notas Públicas*, 3.
- Moulian, Tomas. (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile. LOM Ediciones, 2002.
- Sabatini, F. (1990). Precios del suelo y edificación de viviendas. Cuatro conclusiones sobre Santiago, relevantes para políticas urbanas. *Revista Eure* – 16(19).
- Simian, José Miguel. (2010) Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Revista Estudios Públicos*, Santiago de Chile, n° 117.
- Sugryanes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980 – 2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres: In: RODRIGUEZ, A. y SUGRYANES, A. (coords.). *Los*

con techo, un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile. Ediciones Sur, pp. 23-58, 2005.

Tapia Zarricueta, R. (2014). Evolución del patrón espacial del emplazamiento de viviendas sociales en el Gran Santiago, Chile. 1980-2010.

Tapia Zarricueta, 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.

Topalov, C. (1979). La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta. Ch. Topalov, *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, 118-135.

Ornelas, Jaime. (2000). La ciudad bajo el neoliberalismo. *Pap.poblac* [online]. vol.6, n.23, pp.45-69. ISSN 2448-7147.

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66, 1-12.

Hidalgo, R., & Janoschka, M. (Eds.). (2014). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka.

Rasse, A., & Letelier, F. (2013). El proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de Talca: fotografía a dos años de la catástrofe. *Revista Invi*, 28(77), 139-164.

Rodríguez, A., & Rodríguez, P. (2011). Las luchas urbanas y la ciudad subsidiaria. Las políticas de vivienda de Sebastián Piñera, marzo-septiembre 2011. *Barómetro de Política y Equidad «Nuevos actores, nuevas banderas*, 194-213.

Rolnik, R., & Dapena, L. (2014). Neoliberalismo reciente: la financierización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 1-21.

Tapia Zarricueta, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile: análisis de su comportamiento locacional, periodo 1980-2002. *Revista INVI*, 26(73), 105-131.

Vollert, R. R. (2006). Lecciones de la política de vivienda en Chile. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), 197-206.

Thesis. Instituto de Historia, Facultad de Filosofía y Educación, Pontificia
Universidad Católica de Valparaíso).