

## Capítulo 1: La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres \*

---

Ana Sugranyes  
Habitat International Coalition, HIC

De forma sostenida en las dos últimas décadas, Chile ha logrado producir una gran masa de viviendas de bajo estándar en todas las ciudades del país. La base operativa de este sistema es el mecanismo financiero del “subsidio habitacional”, creado hacia finales de los años setenta, aplicado de forma masiva a partir de mediados de los años ochenta, consolidado en la década de los noventa y aún vigente. El principal objetivo de esta política ha sido y sigue siendo la reducción del déficit habitacional acumulado mediante la aplicación de mecanismos que facilitan el acceso a la vivienda en propiedad para los pobres. El facilitador de esta producción es el gobierno en una modalidad centralizada y en una función subsidiaria. El artífice y ejecutor del modelo es un grupo de empresarios de la construcción que define y controla la forma de intervención y la tipología de los productos.

23

El análisis del subsidio habitacional aquí presentado se estructura desde una perspectiva histórica en torno a algunos antecedentes de los años sesenta, su origen al final de los años setenta, el inicio de su aplicación en los ochenta, su evolución en la fase de transición a la democracia, su edad de oro a mediados de los noventa, su declive con momentos de crisis en 1997 y el intento de perdurarlo. Se trata de la descripción del desarrollo de una política en función de los contextos económicos, sociales y políticos de cada fase.

---

\* Este texto es parte de la tesis de doctorado en proceso, “The social and urban impacts of the public housing stock in Santiago, Chile: Issues of the urban poor, housing policy and city”, Bouwkunde, TU-Delft, Países Bajos.

## 1 Antecedentes del subsidio habitacional

---

El análisis histórico de la vivienda social en Chile es un ejercicio abordado por varios expertos en distintos momentos. El que más me ha aportado en términos de iniciación al contexto chileno es el de Taller Norte (1988), con su *Reseña de la vivienda social en Chile*, que analiza el origen y las expresiones en el territorio de la producción de viviendas para sectores medios, medio-bajos y bajos en el siglo xx. Este trabajo colectivo —donde participaron, entre otros, Víctor Basauri, María Bertrand, Alberto Gurovich, Edwin Haramoto, Joan MacDonald, Montserrat Palmer— fue un acto de oposición política y técnica a las propuestas neoliberales ya afianzadas en Chile en aquel entonces. Es un trabajo de gran riqueza que ilustra desde perspectivas institucionales, arquitectónicas y urbanas, las distintas facetas de gestión y materialización de la vivienda propias de un modelo de participación directa del Estado en la producción habitacional, vinculado al Estado de Bienestar, que fue borrado del mapa chileno con el golpe militar de 1973.

24 Hay otros trabajos sobre la política habitacional chilena en el siglo xx, pero no todos logran cruzar la interpretación histórica desde los distintos ángulos y actores involucrados. El que más ha marcado los años noventa corresponde a Bravo y Martínez (1993), un compendio detallado de datos y alcances, citado en todos los análisis de la vivienda en Chile. En esta publicación resalta el trabajo de Giulietta Fadda y María Elena Ducci (1993), que analizan las interrelaciones y efectos de las políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile; un trabajo que ha influido directamente mi capacidad de percepción sobre el impacto social y urbano del stock de vivienda pública. Otro trabajo reciente y de amplia difusión es de Hidalgo (2001), quien analiza los detalles de todos los antecedentes institucionales que se han dado desde 1906, empezando por el rol de las sociedades de beneficencia pública en la construcción de los “cités” y “conventillos”;<sup>1</sup> explica el desarrollo de los sistemas de ahorro y préstamo que aparecieron en Chile en los años treinta y se consolidaron en tiempos de la “Alianza para el Progreso”, desde los años sesenta. Es un análisis institucional que, a mi juicio, no logra situar el desarrollo de la política habitacional en el contexto político, económico y territorial del país. Más analítica resulta la historia de la institucionalidad habitacional en Chile de Sergio Moffat (2000), que sitúa la médula del problema en el centralismo que la ha caracterizado desde su origen a inicios del siglo xx, hasta la fecha; explica cómo “las exigencias de eficiencia y especialización” llevaron a la consolidación de este modelo centralizado y contribuyeron a la muy lenta incorporación y participación de entidades regionales y locales en la política habitacional. Este trabajo demuestra que, en com-

---

<sup>1</sup> Cités y conventillos son formas de viviendas sociales de alta densidad en los antiguos centros urbanos, que comparten espacios comunes en ejes perpendiculares a la calle.

paración con otros países de la región, el fuerte desarrollo institucional chileno ciertamente limita las iniciativas de gestión local, pero garantiza una participación sostenida del Estado en la producción del parque de viviendas sociales. Lo que no analiza Moffat, y que quiero demostrar a continuación, es que esta centralidad favoreció el enlace estrecho que se dio desde los años ochenta, y se mantiene hasta ahora, entre la instancia estatal de vivienda y urbanismo y la organización gremial de las empresas constructoras.<sup>2</sup>

Hay antecedentes que marcaron las ciudades y la calidad de vida de sus habitantes, pero que no incidieron en la definición de la política habitacional actual en Chile. Por ejemplo, en los años sesenta, el período de mayor tasa de crecimiento de la ciudad de Santiago por los efectos de la migración campo-ciudad, el Estado asumió la responsabilidad de dar solución a las situaciones de hecho que provocaban las “tomas” u ocupaciones ilegales de terrenos. Ésta fue la Operación Sitio que, bajo la influencia de la escuela de John Turner en América Latina, potenció los aportes de los pobladores. Esta escuela, que marcó y sigue orientando la producción de la vivienda de bajo costo en la mayoría de los países en vías de desarrollo, no dejó huella alguna en la política habitacional vigente en Chile. Otro antecedente es físico y espacial: la calidad de las propuestas de diseño arquitectónico que desarrollaron desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), la Corvi y Corhabit, en los años sesenta y durante el gobierno de la Unidad Popular,<sup>3</sup> desapareció.

Para el análisis de la política habitacional, mantenida desde hace más de veinte años, es interesante notar que, antes, se daban rupturas en ideas y metodologías a cada cambio de gobierno. En los años sesenta, el paso del gobierno de Alessandri al de Frei Montalva (1964) borró la línea de acción de las erradicaciones para potenciar la autoconstrucción asistida; el paso del gobierno Frei Montalva al de Allende (1970) borró la connotación de explotación de mano de obra barata que implicaba la autoconstrucción y potenció una producción estatal. Los cambios en la política de vivienda social en torno al golpe militar (1973) no fueron inmediatos. Como lo interpretan varios historiadores contemporáneos, hubo que esperar cinco años de ocupación y control militar de todo el país y la refundación de su institucionalidad, para que aparecieran pro-

<sup>2</sup> Centralidad relativa, según la óptica de análisis, ya que Dübel (2001:35) considera que uno de los principales éxitos del esquema de subsidios chileno es su descentralización y aplicación a través de entidades financieras y de seguridad social, con una ampliación de las opciones abiertas al beneficiario. A mi juicio, el carácter descentralizado de tal política no está determinado por los mecanismos de financiamiento, sino por las opciones regionales y locales de gestión de proyectos y gestión urbana con participación de los gobiernos municipales y de los usuarios.

<sup>3</sup> A modo de referencia, cabe mencionar la calidad arquitectónica de los conjuntos de vivienda con influencia de la arquitectura brasileña y los bloques de los programas “1010” y “1020”, distribuidos en lo que es ahora el cordón pericentral de Santiago; o las influencias corbusianas en la población Diego Portales, o la riqueza urbana de la Villa Frei en Ñuñoa y de la Remodelación San Borja en el centro de la ciudad.

puestas y cambios. Las rupturas que el golpe causó de inmediato se dieron en las empresas del sistema nacional de ejecución directa, que cesaron sus actividades en dos o tres años,<sup>4</sup> y en los temas arquitectónicos y urbanísticos: las calidades alcanzadas en los años sesenta y setenta no volvieron a repetirse o renovarse.

## 2 La definición del subsidio habitacional

---

En 1978, bajo la influencia de los “Chicago boys”, pero manteniendo el criterio institucional de intervención del Estado en materia de vivienda social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo elaboró el instrumento que iba a garantizar la producción masiva y sostenida de viviendas sociales que permanece hasta la fecha.

26

Como lo explica Simian (2000:153-156), el subsidio habitacional se inscribía en la economía neoliberal del momento. La política habitacional, como la economía y la política social en general, iba a desarrollarse desde el rol de subsidiariedad del Estado. Teniendo el país y todas sus instituciones ocupadas militarmente, la aplicación del nuevo concepto de economía política exigía para el gobierno reformas generales de todo el contexto económico: la liberalización de los precios, la devolución de las empresas nacionalizadas a sus antiguos propietarios, la privatización de todas las empresas estatales, la supresión de las barreras arancelarias, la liberalización del mercado financiero, y la apertura al mercado financiero internacional. Estas reformas iban a ser posibles sólo si el gobierno militar lograba estabilizar la inflación que, en 1973, había llegado a más de 600 por ciento. Los mecanismos previstos a tal efecto fueron un control drástico de la tasa de cambio y la indexación de los créditos.

Lo que no explica José Miguel Simian es que el inicio de las reformas condujo 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, especialmente el residencial muy caro y el comercial dirigi-

---

<sup>4</sup> Las corporaciones de remodelación urbana y de vivienda (Cormu y Corvi) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo crearon durante el gobierno de Salvador Allende los Departamentos de Ejecución Directa. Éstos operaban a partir de una red de producción de elementos prefabricados livianos para viviendas de 1 o 2 pisos, distribuida entre una docena de empresas con capacidad instalada de hasta 20 mil unidades al año, combinando oferta para viviendas y establecimientos educacionales. Estas empresas se desmantelaron en el transcurso de los años setenta por falta de oferta de trabajo. En apoyo a la fase de reconstrucción pos-terremoto de 1971, la URSS entregó a Chile una planta de prefabricados para viviendas en altura, la KPD, instalada en El Belloto, cerca de Quilpué en la Región de Valparaíso. Durante el gobierno de la Unidad Popular, esta unidad operaba en dependencia del Ministerio de Economía a través de la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo; luego fue ocupada por la Armada, que intentó, sin mayor éxito, mantener su capacidad de producción de unas 400 viviendas al año.

do a sectores medios en zonas céntricas y de nuevo desarrollo pericentral.<sup>5</sup> Dicho sea de paso, la arquitectura en este *boom* fue pobre. La liberalización también se aplicó en la política de desarrollo urbano.

Retomando las explicaciones economistas, Simian señala que el control excesivo de las tasas de cambio revirtió en una sobreevaluación de la moneda nacional y en 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 Chile en una de sus más profundas recesiones económicas, la de 1982. A pesar de todos los impactos de esta gran crisis, los conceptos trazados hacia finales de los setenta se mantuvieron incólumes y los mecanismos de reforma y liberalización de la economía se aplicaron masivamente.

A diferencia de los modelos anteriores, más socio-urbanos, el subsidio se concibe como un incentivo a la participación de empresas constructoras en la producción del parque habitacional. En términos técnicos, es un subsidio a la oferta que se ha difundido y aceptado internacionalmente como un subsidio a la demanda, a través de varias publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Como lo indica Held (2000), la política habitacional en Chile a partir de fines de los años setenta está “basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado”. Pareciera una discusión escolástica en donde el componente “demanda” se justifica por la transparencia de los mecanismos de postulación al subsidio y de asignación de un título de subsidio, pero cuyo valor efectivo es pagado a la empresa que construye la casa del beneficiario del subsidio. En mi opinión, el subsidio habitacional se define desde la perspectiva de la oferta.

27

En la práctica, vista desde el Minvu (1979a) y de forma reiterada en sus memorias anuales año tras año hasta finales de los ochenta, la vivienda se define como un bien que se adquiere con el esfuerzo de la familia para el ahorro y aportes del Estado a través del subsidio. Usuarios y Estado comparten responsabilidades para responder “al sueño de la casa propia”. En su rol subsidiario y en “nombre de todos los ciudadanos de Chile, el Estado ayuda en dinero para la compra de su casa y la solución de su techo. Así ganará usted la dignidad humana que tanto merece por su honradez y su trabajo. Esto no es paternalismo. Es justicia social...”, como dice un folleto de ese mismo 1979 en el cual el Minvu difunde el subsidio habitacional. Los requisitos de postulación al subsidio pasan por ser jefe de familia, no ser propietario de vivienda o no haber obtenido nunca una vivienda. Entre estas exigencias, prevalecen las económicas, con una capacidad de ahorro o depósitos a plazo en bancos o asociaciones de ahorro, o la pro-

<sup>5</sup> De este *boom* surgieron en distintas partes de las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, los centros comerciales conocidos como “caracoles” por su diseño helicoidal de una rampa peatonal hacia la cual abren pequeños recintos comerciales. Fue una oferta comercial orientada a sectores medios, en el espíritu DFL2, que marca la calidad del cuerpo residencial de la clase media chilena desde finales de los años cincuenta. Se trató de un fenómeno distinto al *boom* de los años noventa, en que el contexto de bonanza se tradujo en *malls* o centros comerciales con amplios locales.

piedad de un terreno; y disponer de una renta familiar que permita destinar el 20 por ciento a pagar dividendo, en caso de recurrir a un préstamo hipotecario.

El subsidio habitacional implica, entonces, componentes de subsidio, ahorro y crédito, en un enfoque de aportes complementarios entre el Estado, el usuario y, con el correr de los años, el mercado financiero.

En su diseño inicial, el subsidio habitacional estaba pensado para atender la demanda de los más pobres (primer y segundo quintil de ingreso). Pero tardó varios años en poder ser aplicado de forma masiva; esto por dos razones que se irán repitiendo en la evolución de la política habitacional hasta hoy. Por una parte, como lo expresan varios especialistas en formulación y aplicación de políticas<sup>6</sup> y programas sociales, se da un desfase entre el tiempo del diseño y el de su desarrollo efectivo; en el inicio de los años ochenta, este contratiempo fue aumentado por los efectos del *boom* y de la crisis económica, ya mencionados, de 1981 y 1982. En segundo lugar, otra señal de difícil despegue o desarrollo de un programa de vivienda es el desajuste entre la intención de la política social y la realidad de la oferta. El inicio de la aplicación del subsidio fue lento, porque a las empresas no les interesó participar de esta *joint venture* con el Estado sin garantías claras. Como lo iremos viendo en el transcurso de los años, el sistema ha tenido una gran capacidad de adaptación pragmática para superar estas dificultades: si los instrumentos no funcionan en una focalización hacia los sectores más pobres, las autoridades ministeriales los van ajustando a las exigencias de la oferta empresarial; luego, redefinen nuevos instrumentos para responder a las presiones políticas de atención a los pobres; y por último se repite el ciclo de presiones y ajustes.<sup>7</sup>

Definida en 1979, la política habitacional empezó a ser aplicada de forma masiva cuatro años más tarde. Al respecto es interesante analizar las definiciones económicas que hace Modesto Collados, poco antes de iniciar su gestión de ministro de Vivienda y Urbanismo. Collados (1983:13), hombre de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC),<sup>8</sup> define la necesidad de vivienda como “un elemento de orden social que se traduce y expresa en metros cuadrados”; la demanda de vivienda, como “un factor de orden económico que se materializa en montos monetarios”; y la oferta, como “un hecho de orden físico traducible también en metros cuadrados”. Son

---

<sup>6</sup> Muchas de las referencias de este artículo provienen de entrevistas a expertos que, debido a sus funciones operativas en el sistema habitacional, no han tenido la oportunidad de sistematizar sus conocimientos y reflexiones críticas.

<sup>7</sup> Como lo explica Bourdieu (2000), las políticas de vivienda suelen ser un acuerdo entre el Estado y el sector de la construcción. El nivel de respuesta a las demandas sociales depende de la calidad e intensidad de las presiones y ajustes.

<sup>8</sup> La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) fue creada en 1951. Como lo demuestra el trabajo de Cheetham (1972), el grupo de presión institucionalizado en la CChC ha logrado incidir de forma directa en el desarrollo y consolidación del sistema de ahorro y préstamo, del bancario y del hipotecario, en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1963, en una representatividad favorable a nivel ejecutivo y legislativo, en un sistema legal y normativo correspondiente a los objetivos de consolidación del sector de la construcción y en las bases de un marco ideológico vigente en Chile hasta ahora en el siglo XXI.

definiciones alejadas de todo contexto social y urbano, un discurso político que llama a que “el déficit no puede seguir creciendo”, para incidir de forma directa en la oferta de viviendas en el país.

El ingreso de un empresario de la construcción al Ministerio de Vivienda y Urbanismo<sup>9</sup> fue una de las señales de arranque del sistema de producción masiva. Fue la señal política que esperaba el sector empresarial de la construcción para sumarse a la aplicación del subsidio habitacional. El inicio de la gestión de gente afín a la CChC en el Minvu correspondió también con la definición de los principales instrumentos, aplicados hasta ahora, para atender la demanda de vivienda entre los sectores de menores ingresos: en octubre de 1984, Pinochet aprobó y difundió el decreto<sup>10</sup> que define técnicamente la vivienda social hasta hoy. Modificando el principal instrumento legal vigente en aquel entonces para el incentivo a la construcción de viviendas para sectores medios de 1959, indica:

Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda social la “vivienda económica” de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF y cuyas características técnicas y de urbanización se ajusten a las normas generales de este Reglamento.<sup>11</sup>

A la par de esta definición y de los mecanismos financieros ya descritos, el gobierno fijó el objetivo de su política habitacional: la reducción del déficit de viviendas. Los recursos necesarios para el logro de este objetivo estaban identificados desde el Estado en su rol subsidiario y complementados desde la institucionalidad financiera y con los aportes de los usuarios. Las reglas del juego estaban insertas en el marco normativo. La política de incentivos al sector de la construcción y la política social de facilitar el acceso a un techo para los pobres, se confundían en una sola línea de acción. Los instrumentos de registro para la postulación a la vivienda y de asignación del subsidio funcionaban con transparencia para responder a la demanda de los más pobres. Los estándares de las viviendas estaban predeterminados en modelos convencionales de tipo terminado y definitivo. Las condiciones políticas y económicas para garantizar la participación de las empresas en la producción de viviendas sociales estaban dadas.

29

<sup>9</sup> Después del golpe militar, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo estuvo en manos de la Fuerza Aérea de Chile (FACH). Desde 1983, los ministros de esta secretaría de Estado pertenecen a los círculos empresariales que dirigen la CChC: Modesto Collados (1983-84); Miguel Ángel Poduje (1984-88); Gustavo Montero (1988-89); Alberto Etchegaray (1990-94); Edmundo Hermosilla (1995-97); Jaime Ravinet (2001-2004). Las excepciones corresponden a Sergio Henríquez (1997-2000), quien cumplió una función de suplencia después de una crisis institucional, a Claudio Orrego, quien ocupó el cargo de ministro durante un año, en 2000, y Sonia Tschorne, actual ministra de la cartera.

<sup>10</sup> Decreto 168 del 17 de octubre de 1984, publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1984.

<sup>11</sup> Las características técnicas y de urbanización están definidas por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

### 3 Inicio de la aplicación del subsidio a la oferta

---

La producción de viviendas sociales con el subsidio habitacional durante la primera mitad de los años ochenta se aplicó casi en forma exclusiva a los programas de erradicación de “campamentos” —asentamientos irregulares localizados en los sectores de mayores ingresos—, particularmente en las comunas de Santiago y Las Condes. Es indispensable entender esta política de erradicación en función del marco ideológico que ha definido la política habitacional y urbana en la segunda mitad del siglo xx en Chile.<sup>12</sup> El objetivo fundamental de la erradicación de asentamientos irregulares ha sido borrar las distorsiones que ellos crean sobre el valor del suelo en sectores centrales y de desarrollo con alto potencial. En la década de los ochenta, la eliminación de los campamentos fue complementada con otras medidas decisivas para el carácter de la ciudad de Santiago: la división del territorio urbano en varias comunas nuevas, medida destinada a consolidar el carácter segregado del espacio, y de la gente en ese espacio fragmentado; y el traslado de la educación y salud pública a los municipios. Se trata de intervenciones que corresponden a intereses económicos inmediatos, pero cuyos efectos territoriales son lentos.<sup>13</sup>

30

En su época, los programas de erradicación fueron analizados y fuertemente criticados, sobre todo por sus efectos de profunda segregación socioespacial.<sup>14</sup> Entre 1979 y 1984, 28 mil familias<sup>15</sup> han sido erradicadas en Santiago, lo que corresponde al 20 por ciento de los hogares pobres de la ciudad. El objetivo difundido de estas operaciones masivas de traslado forzado consistió en “sanear” los campamentos, o asentamientos irregulares productos de tomas de terreno<sup>16</sup> que habían tenido lugar en los años sesenta y setenta, y también en 1983, como fueron las famosas tomas y campamentos Cardenal Raúl Silva Henríquez y Monseñor Juan Francisco

---

<sup>12</sup> Vale recordar que durante el gobierno conservador de Alessandri, a inicios de los años sesenta, la erradicación de campamentos fue el motor principal de la política habitacional del momento. Tal tendencia cambió con el gobierno demócratacristiano de Frei Montalva a fines de los sesenta, con el apoyo a la urbanización de las tomas de terreno (en zonas periféricas), a través del programa Operación Sitio.

<sup>13</sup> La investigación sobre el impacto social y urbano del stock de viviendas públicas en Santiago, tesis de doctorado de la cual este artículo es parte, demuestra cómo estos instrumentos, aplicados desde la década de los ochenta, inciden ahora en la calidad de la ciudad y en las perspectivas de su futuro.

<sup>14</sup> Véase los estudios de Benavides y Morales (1983), Raczyński (1988), Rodríguez e Icaza (1992).

<sup>15</sup> Estimando que el total de erradicados alcanzó a 120 mil personas.

<sup>16</sup> No todos los asentamientos producto de tomas de terrenos fueron erradicados por el gobierno militar. Aquellos instalados en sectores de menor valor inmobiliario y otros que se habían consolidado por acción del Estado, de las organizaciones de pobladores y de instancias de apoyo, fueron radicados con el apoyo de regularización de títulos de dominio, saneamiento y mejoramiento de la infraestructura. En la primera mitad de los años ochenta, estas acciones abarcaron a 30 mil familias. En la segunda mitad de la misma década, a través del Programa Mejoramiento de Barrio, del Ministerio del Interior, se atendió a unas 70 mil familias adicionales con obras de urbanización básica y una “caseta sanitaria”, unidad de cocina y baño equipados, de 6 a 8 metros cuadrados.



Fresno en las comunas de La Pintana y El Bosque. El programa de erradicación fue una medida radical, única en el continente, propiciada por los intereses de plusvalía del suelo, impuesta por las Fuerzas Armadas y legitimada por un marco normativo *ad hoc*.<sup>17</sup>

El carácter único de la erradicación de asentamientos irregulares en Santiago durante los ochenta (y ahora también) está dado por el tipo de compensación al desalojo forzado: dio techo a los pobres, dio a los desalojados una solución habitacional en propiedad y de carácter definitivo, con urbanización, con una construcción de 25 metros cuadrados en lotes de 100 metros cuadrados.

Las operaciones de erradicación significaron un trasvasije de población, con entradas y salidas en 13 de las 24 comunas que configuraban en aquel entonces la ciudad de Santiago. Los estudios referidos demuestran que, a pesar de la obtención de la “casa propia anhelada”, para los erradicados aparecieron problemas como la pérdida del empleo; el incremento de los costos, especialmente de traslado hacia y desde los lugares de trabajo y otros; dificultades de acceso a la educación, salud y subsidios de la red social; y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los campamentos. Además, los estudios demostraron que las erradicaciones contribuyeron al desarraigo de la red informal de ayuda y apoyo y a una fuerte disminución de la participación de los pobladores en las organizaciones comunitarias;<sup>18</sup> establecieron también que más de la mitad de los pobladores erradicados manifestó su voluntad de regresar a su campamento de origen.

Las operaciones de erradicación llevadas a cabo por los militares a través del Minvu evidenciaron de forma masiva el impacto local de un crecimiento agigantado y rápido de la población en algunas comunas periféricas del Santiago de hace veinte años,<sup>19</sup> impacto que dificultó en gran medida las posibilidades de implementación de la infraestructura social requerida

<sup>17</sup> Para efectos operativos del programa de erradicación, el sistema voluntario y transparente de postulación y asignación del subsidio habitacional fue temporalmente desplazado: la erradicación se efectuó con un “subsidio obligatorio”.

<sup>18</sup> Los problemas sociales evidenciados en la evaluación del programa de erradicaciones son propios de todo proceso de acceso a la vivienda convencional en cualquier ciudad del mundo: la obtención de la casa propia comporta altos costos de reinserción social y tiende a “encerrar” a la familia en su vivienda, haciéndola olvidarse de su entorno vecinal. Muchas experiencias de producción de vivienda social a pequeña escala en procesos participativos en distintas ciudades de América Latina han demostrado estas limitaciones sociales del acceso a la “casa propia”. Véase al respecto Sugranyes (1987).

<sup>19</sup> La Pintana, en el sector sur de Santiago, recibió el 28 por ciento de las familias erradicadas. La población de esta comuna aumentó en 130 por ciento en el periodo intercensal 1982-92. En términos del impacto local de la erradicación de campamentos, cabe citar a dos funcionarios de La Granja (en aquel entonces, municipio correspondiente al territorio actual de La Pintana), que explican las presiones recibidas por las autoridades militares del Minvu para que la Dirección de Obras Municipales firmara los permisos de obra de los proyectos de erradicación, que se concentraron en el sector conocido como El Castillo, al oriente del eje Santa Rosa y al sur de La Platina.

por el aumento de población.<sup>20</sup> Este impacto, además, ha reforzado el patrón espacial de distribución desigual del ingreso en la ciudad, con una política intencional de segregación y concentración de la pobreza y de la riqueza en algunas partes de la mancha urbana. Como lo señala Matas (1984), las erradicaciones han evidenciado la ausencia de integración de una planificación urbana y territorial, así como altos niveles de descoordinación entre las instancias sectoriales (salud, educación, redes viales, transporte y fomento productivo) que gobernaban y siguen gobernando la ciudad de Santiago.

Los estudios mencionados apuntan todos a la necesidad de involucrar a los usuarios en el proceso de planificación y ejecución de los programas habitacionales desde la perspectiva de desarrollo local. Critican también el diseño de las poblaciones y viviendas, dejando ver que éste podría corresponder de mejor manera a los hábitos de la población, facilitar procesos de habitabilidad y el cumplimiento de normas mínimas. Además, Dagmar Razczinski (1988) precisa:

Las consecuencias no anticipadas de las erradicaciones habrían sido menores si las mismas hubiesen incluido lineamientos favorables a una densificación de las áreas propias del radio urbano, a una localización de la gente en la misma comuna y a una disminución de la distancia entre el lugar de origen y el de residencia final...

32

Es importante notar que las conclusiones y recomendaciones de estos análisis del impacto social y urbano del subsidio para viviendas sociales en esa primera fase corresponden a la situación actual del stock de viviendas sociales en las grandes ciudades del país. Más importante aún es que estos problemas han ido agudizándose con el transcurso de los años y que su análisis desde una perspectiva social y espacial desapareció del debate público durante la fase de mayor auge de esta política habitacional exitosa. Es obvio que la crítica al programa de erradicación de los campamentos tenía una muy alta connotación política de oposición a la dictadura militar; fue una crítica técnica desde un debate político que desapareció en la fase de transición a la democracia al inicio de los años noventa, y que hasta hoy no logra reaparecer.

Sin embargo, los productos utilizados en la fase de erradicación de campamentos, en términos de calidad física de habitabilidad, son mejores que los desarrollados entre 1985 a 1997; se trata de soluciones habitacionales con posibilidades de mejoramiento y ampliaciones en función de las necesidades y oportunidades de sus habitantes, a pesar de las limitaciones técnicas del diseño de la casa “terminada”; y, sobre todo,

---

<sup>20</sup> Un funcionario senior del Minvu explica que hacia mediados de los años ochenta, un grupo de arquitectos del Ministerio se dio cuenta de los costos sociales de haber construido 5 mil viviendas en La Pintana sin haber previsto ni un solo terreno destinado a infraestructura social; estos profesionales manifiestan haber intentado señalar estos problemas a sus autoridades, sin recibir respuesta alguna.

son viviendas en lotes individuales con superficies útiles superiores a los 100 metros cuadrados.

Otra lectura institucional importante que debe hacerse del proceso de erradicación de campamentos es que, pasada la “emergencia” de tener que “limpiar” los asentamientos irregulares de los sectores ricos de la ciudad, el Minvu ya no tuvo nada que ver con el saneamiento de barrios. El artífice del subsidio habitacional no formaba parte de los ejecutores del saneamiento; en otras palabras, las empresas constructoras de viviendas no participaban de las licitaciones de urbanización e instalación de “casetas sanitarias”. Es así como el Programa de Mejoramientos de Barrios fue considerado parte de las funciones políticas del Ministerio del Interior, y se afincó en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere); desde los años ochenta y hasta finales de los noventa,<sup>21</sup> el concepto de saneamiento de barrio se relacionó con un tema descentralizado, operado de forma directa por los municipios, desvinculado del incentivo al sector de la construcción para viviendas nuevas.

Durante la primera mitad de los años ochenta, la producción de viviendas sociales con valor nominal inferior a 400 UF no ha sido únicamente relacionada a la erradicación de campamentos. Estaban aún en operación dos programas habitacionales,<sup>22</sup> cuyos productos son de una calidad superior a todos los proyectos realizados posteriormente. Son varios los ejemplos en este sentido. El conjunto San Ricardo en la comuna de La Pintana, construido entre 1979 y 1982, es uno de ellos: combina varios tipos de oferta, por debajo y por encima del estándar de vivienda social, por lo que integra distintos sectores sociales. Tiene una cancha deportiva en uso y bien administrada por la organización vecinal, lo que viene a ser una excepción, dada la gran cantidad de infraestructura deportiva dispersa en los sectores residenciales populares y que está abandonada o en situación de desuso. Varios de sus espacios públicos presentan un tratamiento de jardín con pasto verde y árboles frondosos. Incluso tiene una fábrica de pan en el centro del conjunto habitacional.

Según entrevistas realizadas a dirigentes poblacionales de San Ricardo y funcionarios municipales de La Pintana, la calidad de este conjunto se debe a varios factores. Entre ellos, cabe subrayar una voluntad de integración de sectores sociales diferenciados en la fase de planificación, gracias a las asociaciones de ahorro y préstamo que aún seguían orientando la oferta a finales de los años setenta, antes de que se generalizara el uso del sistema de postulación, por cierto transparente, a través de un registro centralizado. También el hecho de que San Ricardo era el conjunto resi-

<sup>21</sup> En la fase de rescate del modelo, después de las crisis de 1997 y especialmente en el marco de ejecución del Programa Chile Barrio, empezaron a tejerse líneas de coordinación entre el Minvu y la Subdere.

<sup>22</sup> Los programas habitacionales “vivienda social” (VS) y “especial de vivienda” (PEV) corresponden a definiciones operativas heredadas de los años “muertos” de los setenta. Como lo indica otro funcionario senior del Minvu, estas ofertas tenían una modalidad de asignación poco transparente de sus productos. Se entiende que correspondían a la fase de ocupación militar, territorial e institucional, del país.

dencial formal más cercano a los campamentos Nuevo Amanecer y Cardenal Raúl Silva Henríquez; estos asentamientos irregulares, posteriormente erradicados también, concentraron distintas formas de ayuda y asistencia técnica, que incidieron en la villa San Ricardo. A ello puede agregarse las iniciativas de la Municipalidad de La Pintana, que en la segunda mitad de los años noventa invirtió en el mejoramiento de las condiciones y uso de los espacios públicos en este sector de la comuna.<sup>23</sup>

Otros proyectos similares, pero de menor tamaño, están dispersos en sectores de la ciudad que a inicios de los ochenta se encontraban en la periferia, y que hoy gozan de un entorno urbano consolidado; por ejemplo, en las comunas de Renca y La Granja.

En marzo de 1985, un terremoto golpeó la zona central de Chile. La cooperación europea optó por canalizar sus ayudas a través de instancias no gubernamentales, para potenciar la labor de asistencia social y de denuncia a la violación de los derechos humanos. El terremoto causó el derrumbe de miles de viviendas de adobe, principalmente en Santiago y el área de Valparaíso y Viña del Mar. Entre 1985 y 1986, un proyecto de cooperación reconstruyó 4 mil viviendas por ayuda mutua en el lapso de ocho meses, coordinando aportes y asistencia técnica de doce ONG y movilizándolo a los dirigentes de las organizaciones poblacionales.<sup>24</sup> De esta experiencia, muy exitosa en el mundo de la cooperación de ese momento, se pueden extraer lecciones sobre la incompatibilidad de modelos muy distintos en el contexto de la política habitacional en Chile.

La autoayuda asistida ha sido proscrita de los programas estatales por razones políticas, en el sentido de que el gobierno y la organización empresarial asociaban la producción del hábitat por el poblador a procesos de toma de terrenos, de proliferación de “callampas” y, por lo tanto, a amenazas en contra de la consagrada propiedad privada. También fue proscrita por razones técnicas, en el sentido de que la autoayuda tiene costos de operación supuestamente incompatibles con el modelo de producción de viviendas nuevas y terminadas. Sin embargo, a mediados de los años

34

---

<sup>23</sup> En la comuna de La Pintana hay diferencias de tratamiento del espacio público entre el sector poniente al eje Santa Rosa (donde se encuentra, entre otros, el conjunto San Ricardo aquí descrito) y el sector oriente, al otro lado de Santa Rosa, donde todos los espacios públicos están en situación de abandono. Esta diferencia se debe a que la Municipalidad de La Pintana, a mediados de los años noventa, para evitar seguir “heredando” más conjuntos de vivienda pública del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), implementó un plan de mejoras de calles, plazas y parques. Estas medidas incidieron en un aumento del valor del suelo, por lo que las empresas ya no ofrecieron estas reservas en las licitaciones de viviendas básicas. El plan de mejoras no llegó hasta el sector al oriente de Santa Rosa, porque éste no tiene terrenos disponibles; está completamente ocupado por viviendas públicas de los años ochenta y de inicios de los noventa. En este sector oriente, sin embargo, está la reserva La Platina, un terreno que el Minvu compró a la Universidad de Chile para crear ahí el nuevo parque zoológico de Santiago.

<sup>24</sup> Se trata de un proyecto de la GTZ alemana, que tuvo de contraparte chilena a la organización Caritas (1987).

noventa, el Minvu retomó el concepto de la autoayuda asistida para la formulación del programa de asistencia técnica.<sup>25</sup>

La experiencia de las ONG no se dio a conocer, y fue escasamente difundida en el círculo CChC-Minvu. Las ONG han sido sólo descartadas por razones políticas y técnicas, en el sentido de que las propuestas de una producción social del hábitat no tenían ni tienen relación alguna con el enlace Estado-empresa del modelo vigente.

Las organizaciones poblacionales, muy importantes en la lucha contra la dictadura en los años ochenta, no fueron partícipes de la revisión de la política habitacional en el momento de la transición a la democracia; esto por razones políticas, porque las organizaciones poblacionales del Comando Unitario de Pobladores<sup>26</sup> no trabajaban el tema de la vivienda en sí; estaban en temas de integración social y de lucha confrontacional, en contra también de un pacto político de la transición.

#### 4 El inicio de la producción masiva de viviendas sociales

---

Algunas condiciones generales incidieron en el arranque de la producción masiva y sostenida de viviendas públicas de 1985 a 1997. El modelo financiero estaba respaldado institucionalmente por su principal artífice, la Cámara Chilena de la Construcción, presente en los puestos de mayor autoridad en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Varios estudios habían demostrado los costos implícitos de una producción masiva y extensiva en la periferia de las ciudades; entre ellos, el de Nieto (1986), que provenía del mismo gobierno, y el de Matas (1984), vinculado a un análisis económico realizado por la Universidad Católica de Chile. Ante estas insinuaciones críticas, la respuesta del ministro de Vivienda fue tajante, en el sentido de que “el déficit no puede seguir creciendo, por lo que la producción masiva se impone”. El ministro, hombre de la Cámara, debía dar respuesta a las expectativas de las empresas constructoras capaces de producir este gran parque residencial de los pobres y que, a tal fin, habían adquirido grandes paños de terrenos agrícolas a precio irrisorio en la periferia de la ciudad en el momento de la gran crisis económica de 1982. Esta-

35

---

<sup>25</sup> El programa de asistencia técnica a la vivienda progresiva y al subsidio rural, en primera instancia, y posteriormente a la vivienda social dinámica sin deuda y al fondo solidario, está explicado más adelante.

<sup>26</sup> El Comando Unitario de Pobladores (CUP) fue la instancia coordinadora de cuatro organizaciones poblacionales: la Coordinadora de Pobladores Metropolitana, Metro, del Partido Comunista; el Movimiento Dignidad, vinculado a la Izquierda Cristiana y al Mapu; el Comando de Acción de Pobladores Unidos, Coapu, con el MIR; y Pobladores Unidos, del Partido Socialista. El CUP se constituyó en 1986 y perdió peso político a partir de 1987, cuando terminaron las “protestas” y se iniciaron los procesos de negociación para la transición a la democracia. En alianzas coyunturales con el CUP, operaba otra central poblacional, el Movimiento Solidaridad, de tendencia democratacristiana.

ban dadas las condiciones objetivas necesarias para que se articulara eficientemente la relación, por cierto poco transparente, entre el Estado mandante y los intereses de un pequeño grupo de grandes empresas constructoras; una relación ambigua de juez y parte, donde el Estado subsidiario da techo a los pobres, incentivando al sector de la construcción. La teoría define esta política habitacional como “basada en el subsidio a la demanda y orientada al mercado”. La práctica que describimos a continuación evidencia más bien un sistema de subsidio a la oferta en un mercado cautivo y muy protegido; un sistema que no tiene en cuenta a la ciudad, que excluye la competencia y los aportes innovadores.

La operación de producción masiva de viviendas públicas se basa sobre mecanismos con procedimientos regulados, complejos y altamente especializados. El Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), el ente descentralizado autónomo ejecutor de la política, periódicamente llama a la ejecución de proyectos a licitación pública, en función de las metas cuantitativas trazadas por la ley anual de presupuesto. En la fase de producción que aquí se analiza, de 1985 a 1997, las licitaciones definían la cantidad de viviendas por producir, el rango de valor de estas viviendas y las especificaciones técnicas reguladas por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); las licitaciones no especificaban nada con respecto a la localización del conjunto que sería construido.<sup>27</sup> En su oferta, las empresas decidían la localización del conjunto en función del aporte de terreno.<sup>28</sup>

Para entrar en este sistema de licitación, las empresas elegibles debían cubrir dos condiciones indispensables: disponer de reservas de terrenos cuyo valor inmobiliario se ajustara a los montos de inversión definidos para la vivienda social; y disponer de respaldos financieros correspondientes al valor de la obra licitada, a efecto de garantizar el cumplimiento del

36

---

<sup>27</sup> Las licitaciones se realizan por ciudad. En el caso de Santiago, las licitaciones no precisaban en qué parte de la ciudad o en qué comuna se debían construir las viviendas públicas ofertadas, por lo que la localización de los conjuntos era definida por la empresa licitadora.

<sup>28</sup> Al respecto, es necesario traer a colación tres situaciones observadas durante las entrevistas, las cuales reflejan la complejidad de esta dependencia: a) En una zona al sur de Chile, a fin de cumplir con las metas anuales ministeriales para la Región, el director del Serviu debió posponer el proceso de licitación al saber que el empresario dueño de las mayores reservas de tierras estaba por contraer matrimonio. La licitación se llevó a cabo cuando el empresario volvió de su luna de miel y el Serviu pudo ejecutar su presupuesto general anual. b) Después de algunos años, el mismo director del Serviu intentó revertir esta situación de dependencia mediante el recurso de licitar proyectos mixtos, esto es, conjuntos habitacionales que se construirían en tierras privadas y del Serviu, a fin de evitar que el empresario en cuestión controlara de manera permanente la ubicación y construcción de viviendas de bajo costo en esa ciudad. No obstante, este intento de crear condiciones más transparentes para la libre competencia en licitaciones públicas no tuvo éxito: el mismo empresario bajó a tal punto los costos económicos en su oferta, que hizo inviable la participación del Serviu en ese proyecto de desarrollo urbano. c) A pesar de los ejemplos mencionados, la opinión de los funcionarios de la CChC y del Minvu en relación con las licitaciones del Serviu para viviendas de bajo costo, es que son transparentes y en verdad competitivas.

contrato. El subsidio a la oferta ha sido la clave para asegurar la participación de las empresas en la construcción de viviendas de bajo estándar, un desafío que no se ha logrado superar en la mayoría de los países de América Latina. El subsidio a la oferta ha logrado hacer de la construcción de viviendas públicas un rubro de alta rentabilidad, un negocio para un grupo pequeño y selecto de empresas grandes.<sup>29</sup> Sin embargo, la dependencia generada con relación a la localización de esta vivienda de bajo costo ha sido la clave para contribuir, por un lado, a acrecentar la brecha de relación entre la ciudad y la periferia; y por el otro, a crear grandes concentraciones homogéneas de proyectos en sectores determinados de la periferia, o zonas de expansión de la ciudad, ahí donde las empresas ganadoras de las licitaciones disponían de sus reservas de suelo.

Para entender la lógica de rentabilidad de la construcción de viviendas públicas, es necesario explicar las demás ofertas que incluye la política habitacional en Chile. Si bien la investigación en la cual se basa este artículo se concentra en viviendas con valores nominales inferiores a 400 UF, el subsidio habitacional abarca una oferta más amplia.

Como lo indica Rodríguez (2000), el negocio de la construcción de la vivienda en la ciudad de Santiago en los años noventa fue del orden de los 4 mil millones de dólares al año. Hasta 1978, la curva tiene el perfil de un serrucho, reflejando inestabilidad, discontinuidad, sin tendencia definida (Nieto 2000). A partir de las reformas de estabilización de la economía, entre ellas el subsidio habitacional, la tendencia se mantuvo al alza hasta 1998, a excepción de la caída de la crisis después del *boom* de 1981. En su apogeo de los años noventa, esta producción nacional de viviendas superó la cantidad de nuevos hogares al año y alcanzó el promedio anual de diez viviendas por cada mil habitantes, que corresponde a las tasas de la fase de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial en Europa. De esta cantidad, el 75 por ciento goza de algún subsidio estatal.

A su vez, los programas habitacionales del Minvu se dividen en dos categorías básicas: i) La “vivienda pública”, cuya ejecución es delegada por el SERVIU a empresas a través de las licitaciones ya descritas, y que representa aproximadamente el 40 por ciento de las viviendas construidas con algún subsidio estatal (véase Cuadro 1); y ii) La “vivienda con subsidio”, cuya gestión y ejecución es delegada a instancias privadas.

Esta diferenciación se debe esencialmente a la necesidad de subsidiar más las viviendas dirigidas a los sectores más pobres. En su diseño original (finales de los años setenta), el subsidio habitacional estaba pensado para viviendas dirigidas a sectores medio-bajos, pero no a los pobres. Con el avance de los años (de la primera mitad de los años ochenta hasta hoy), los objetivos y programas de la política habitacional se han ido precisando en función de una focalización de recursos estatales hacia los sectores más

<sup>29</sup> Varios informantes vinculados a la CChC confirman que el margen de utilidad de una empresa para la construcción de un conjunto grande de viviendas sociales es del orden de 40 a 50 por ciento, dependiendo de la fase de urbanización del sector en el cual se hace el proyecto.

pobres, como lo define el Decreto 168 de 1984: “para superar los problemas de marginalidad habitacional”. Es así como a partir del concepto de “vivienda con subsidio”, el Minvu ha ido definiendo los mecanismos de la vivienda pública, cuyo programa de mayor representatividad de los años ochenta hasta la fecha es el de “vivienda básica” (PVB).

**Cuadro 1. Programas habitacionales 1984 a 2001, intención de su focalización y rangos de valores expresados en UF**

Programas	Rango ingresos (*)	Rango valor vivienda	Financiamiento		
			Ahorros	Crédito	Subsidio
<b>Vivienda pública, Serviu</b>					
Vivienda Básica, PVB (1984)					
Vivienda Progresiva, PVP (1990)	6	140	10	0	150
Dinámica s/Deuda, VSDsD (2001)	10	400	20	230	280
Nueva Vivienda Básica (2001)					
<b>Vivienda con subsidio</b>					
Subsidio General Unificado, SGU (1984)					
Subsidio Rural (1986)					
Especial Trabajadores, PET (1989)	8	180	10	0	150
Vivienda Progresiva, mod. privada (1992)	80	2.000	200	1.730	70
Vivienda Básica de Libre Elección (1994)					
Subsidio de Renovación Urbana (1996)					
Leasing Habitacional (1996)					
Fondo Solidario Concursable (2001)					

(\*) Se refiere a una estimación de ingreso mensual por hogar focalizado por la política habitacional.  
Fuente: Elaboración propia.

Las ofertas de vivienda Serviu desde 1984 a la fecha han tenido un valor de venta de entre 160 y 400 UF, pero, desde 1998, ya no bajan de 320 UF. Exigen un ahorro de entre 10 y 20 UF; han dispuesto de un subsidio de 150 a 280 UF; la diferencia está cubierta por créditos otorgados y administrados por el Estado.<sup>30</sup>

Los valores de las viviendas con subsidio oscilan entre 180 y 2.000 UF; el ahorro exigido, entre 10 y 200 UF; los subsidios disminuyen de forma proporcional inversa al valor de la unidad y varían entre 70 a 150 UF. El más representativo de esta forma de producción de vivienda es el Programa de Subsidio General Unificado (SGU).

Todas estas ofertas del Minvu operan por un mismo sistema de postulación y asignación del subsidio habitacional. Estos mecanismos se han hecho más transparentes con el transcurso de los años. El sistema de postulación a la vivienda social cubre exigencias claras que toda familia pobre ha ido aprendiendo a través de los departamentos sociales de su

<sup>30</sup> Los créditos para la vivienda pública fueron generados y administrados por los Serviu hasta mediados de los años noventa. Por una muy alta morosidad de esta cartera hipotecaria, los créditos de la vivienda pública son generados y administrados ahora por BancoEstado.



municipio de residencia. La familia se inscribe; el municipio aplica una encuesta socioeconómica —la CAS II— a la familia; de la encuesta emana un “puntaje de pobreza”; este puntaje, administrado a escala nacional por el Ministerio de Planificación, más la cantidad y el tiempo de ahorro, más otros puntos que define la modalidad de postulación, se cruzan en una fórmula protegida para definir otro puntaje, el de postulación a uno de los programas de vivienda que ofrece el Estado. Aparentemente complejo el mecanismo, pero transparente; los subterfugios son posibles, pero requieren de mucha habilidad.<sup>31</sup>

## 5 El contexto de la transición a la democracia

---

Una de las principales virtudes del proceso de producción de la vivienda durante las dos últimas décadas ha sido su constancia y tendencia al alza. Como lo indica Nieto (2002), la capacidad anual de producción en el país pasó de 22 mil viviendas en 1982 a 142 mil en 1997; la producción de viviendas con algún tipo de subsidio estatal, que se mantuvo alrededor de las 50 mil unidades anuales entre 1985 y 1988 y alcanzó las 100 mil unidades en 1996. En cuanto a la relación entre viviendas públicas y viviendas de gestión delegada a terceros, la proporción 40 y 60 por ciento fue la misma en la segunda mitad de los años ochenta. Durante los años noventa tendió a cambiar, favoreciendo la participación de la modalidad delegada a terceros, por decisión del Minvu, que introdujo una mayor variedad de ofertas con subsidio en su búsqueda de mayor participación comunitaria y de instancias privadas.

39

La sustentabilidad del sistema de financiamiento de la vivienda en Chile corresponde a un periodo general de crecimiento de la economía nacional. Como lo explican Wormald et al. (2002:142), el modelo de desarrollo exportador se había consolidado a partir de 1985, iniciándose un periodo de progresiva reducción inflacionaria, de recuperación y crecimiento sostenido del producto y de expansión del mercado de empleo, que se extendió sin mayores sobresaltos hasta 1997. Un factor importante para lograr este crecimiento sostenido fue la estabilidad política y económica en la cual se dio la

---

<sup>31</sup> El principal subterfugio utilizado por instancias privadas de organización de la demanda y, a veces, también por municipios, consiste en facilitar la postulación a los programas con mayor oferta en el momento de la asignación de subsidios, en vez de postular en función del puntaje promedio del grupo asesorado. Este mecanismo incide en una desfocalización de los recursos estatales, pero contribuye a mitigar los problemas generalizados que el subsidio habitacional ha creado al localizar la oferta lejos en la periferia, respondiendo así a la especificidad de la demanda local y evitando la ruptura de las redes sociales entre los beneficiarios del subsidio. Por tal razón, los impactos sociales y urbanos del sistema de postulación individual a la vivienda pública son más graves que en el caso de la postulación colectiva apoyada por instancias privadas del sistema del subsidio delegado.

transición de la dictadura militar a los gobiernos democráticos a partir de 1990. A lo largo de la década pasada, los gobiernos mantuvieron sin grandes variaciones las orientaciones fundamentales de política económica correspondientes al modelo impulsado desde finales de los años setenta: la apertura de la economía, la centralidad reservada al sector privado, los equilibrios macroeconómicos, el énfasis exportador y la fortaleza del sector de la construcción, el control de la inflación y una relativa austeridad.

Esta fase sostenida de crecimiento ha incidido en mejoras en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad chilena. Entre 1987 y 1998, la extrema pobreza ha descendido de 14 a 5 por ciento; y la pobreza de 40 a 17 por ciento. Sin embargo, como lo señala Reyes (2002) en *Le Monde Diplomatique*, la ausencia de una política de redistribución del ingreso ha contribuido a la consolidación de una nueva expresión urbana de “pobreza dura”. Y esto en el contexto de desigualdad prevaleciente en el país, donde el 10 por ciento de los hogares más ricos comparte el 41 por ciento de los ingresos, mientras el 20 por ciento de los más pobres sólo percibe el 3,7 por ciento de los mismos.<sup>32</sup>

Con relación a la oferta de oportunidades de integración al bienestar social, la década de los ochenta redujo drásticamente el apoyo estatal. Según Schkolnik (1986), la situación de extrema pobreza en los sectores populares de la ciudad de Santiago obedecía a las reformas emprendidas por el Estado, con la desregulación y la minimización del rol estatal en el ámbito del gasto social y las políticas públicas. La transición a la democracia contribuyó a paliar estas descompensaciones sociales con una expansión de la inversión pública. Entre otras medidas, la reforma tributaria propició un incremento sostenido de la inversión real del gobierno central, que en 1999 alcanzó un monto dos veces y media superior al de 1990.<sup>33</sup> La mayor proporción de este incremento ha apuntado a enfrentar los déficit en salud, educación y vivienda, con aumentos durante la década de los noventa de 127 por ciento en salud, 153 por ciento en educación y 91 por ciento en vivienda. Los gobiernos de la transición a la democracia han favorecido a los sectores de menores ingresos con esfuerzos especiales de focalización, lo que se tradujo en una importante mejoría de la condición social de estos hogares. No obstante, el proceso de redefinición de las oportunidades de integración al cuerpo social, desde una sociedad articulada centralmente a través del Estado hasta los años ochenta a una sociedad crecientemente articulada a través del mercado, está marcado por una di-

<sup>32</sup> Según Wormald et al. (2002:37), Chile ha logrado disminuir el número de pobres a la mitad entre 1990 y 1999 (de 33,3 a 16,2 por ciento). Sin embargo, la misma fuente indica que, en materia de desigualdad de ingresos (confrontando el cociente entre el ingreso medio per cápita de los hogares del 10 por ciento más alto de la distribución y el ingreso medio per cápita de los hogares del 40 por ciento más bajo de la distribución de ingresos), Chile ha empeorado su rango de 18,2 a 18,7 por ciento.

<sup>33</sup> Según Wormald (2002:159), de 1990 a 1999 el aumento del gasto público en Chile ha sido del 91,1 por ciento en vivienda, de 127,5 por ciento en salud, de 153 por ciento en educación, de 200 por ciento en programas de empleo y de 129 por ciento en otros gastos sociales (en porcentajes a partir de valores constantes de 1999).

ferenciación social y una integración desigual y fragmentada. De la misma forma que la estructura de oportunidades ofrece buenas posibilidades para algunos, aparecen nuevas formas de precarización y exclusión, sea en salud, educación, acceso al empleo o la vivienda. Retomando el análisis de Wormald et al. (2002:232), se percibe que las diferencias de oportunidades se acentúan en los vecindarios socialmente estigmatizados, en términos de robos, delincuencia y drogadicción, y también de grandes diferencias en la calidad de los servicios, por la realidad segregada de Santiago. Manuel Tironi (2003) sugiere que las transformaciones en estos últimos quince años tienden a perfilar una situación de “nueva pobreza urbana”, que deja de relacionarse directamente con necesidades materiales para volcarse hacia aspectos más complejos, sociales y urbanos, donde cruzan distintas claves de comprensión, como el colapso del asistencialismo social, la precariedad del trabajo, el desempleo, la delincuencia, la deserción escolar, la inactividad, la concentración geográfica de la población pobre, así como la mala calidad de la convivencia en espacios de hacinamiento, marginalidad y escaso valor inmobiliario.

Este contexto de transición a la democracia es muy peculiar en América Latina. Correspondió a una estabilidad institucional que se mantuvo incólume desde los tiempos de la dictadura a los tres gobiernos subsiguientes, y sobrevive ahora bajo el signo de la misma coalición partidista, la Concertación, estabilidad institucional que corresponde al seguimiento del proyecto liberal diseñado en tiempos de la dictadura. El sector vivienda refleja muy bien esta capacidad de continuidad, manteniendo la esencia del diseño inicial del subsidio habitacional, con una relación muy estrecha entre el mandante, el Minvu, y el artífice, la CChC.

41

## 6 La constancia del modelo habitacional en la transición

La permanencia del modelo elaborado en tiempos de la dictadura y aplicado en tiempos de democracia se puede analizar a través de la aplicación del objetivo principal de la política habitacional, el de reducir en forma drástica el déficit acumulado. Distintos estudios han definido parámetros de cuantificación de este déficit.<sup>34</sup> A partir del aumento del número de hogares en el país, más una reposición de 0,5 por ciento anual

<sup>34</sup> A partir de seis estudios, las estimaciones de déficit total, el cuantitativo más el cualitativo, en la década de los años noventa, varían: según Minvu (Diagnóstico situación habitacional) en un cálculo de 1990, 996.050 unidades; según la Corporación de Promoción Universitaria, CPU (Documento de Trabajo N° 16/94) en un cálculo de 1994, 888.681 viviendas; según Cepal (Informe para Conferencia Habitat II) en un cálculo de 1996, 970.467 viviendas; según la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en un cálculo de 1996, 760.610 viviendas; según el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (Informe impacto política habitacional de los años noventa) en un cálculo de 1998, 1.000.881 viviendas; según Cepal (Proyecto con Gobierno de los Países Bajos) en un cálculo de 1999, 1.045.194 viviendas.

del stock,<sup>35</sup> se estimó y se sigue estimando que hay necesidad de producir 100 mil viviendas al año. Este enfoque cuantitativo sigue primando hasta la fecha.

En la curva ascendente de capacidad de producción de viviendas en Chile, 1989 representa un hito con relación al año anterior y al posterior. Ese año fue el de las elecciones presidenciales, donde la administración militar apostó a ganar después de la derrota del Referéndum de 1988. A tal efecto, el Minvu apoyó la campaña con la mayor producción de viviendas subsidiadas en los diecisiete años de la dictadura. Formuló también una nueva oferta habitacional con el Programa Especial para Trabajadores (PET), que inicialmente se colocó entre los productos de vivienda social, con valores nominales de 300 a 400 UF por vivienda, pero con una modalidad de gestión delegada a terceros. Esta modalidad tiene una exigencia de ahorro de 40 UF; el acceso al crédito es ofertado por el mercado financiero o por cajas hipotecarias; la identificación y organización de la demanda, así como la gestión y ejecución de los proyectos, fueron desde su inicio —y ahora también— delegadas a instituciones privadas; la principal de ellas es una filial social de la Cámara Chilena de la Construcción, la Corporación Habitacional, creada esencialmente para facilitar el acceso a la vivienda a los obreros de las empresas constructoras. Se puede entender, según informantes en el Minvu, que el objetivo de esta nueva oferta tenía una connotación electoral, para dar respuesta inmediata a lo que se denominó “la crema” entre los postulantes al subsidio de vivienda social. Más allá de esta interpretación de coyuntura, el Minvu buscó mejorar la imagen de calidad de las viviendas públicas producidas. El PET, como se le denomina comúnmente, fue retomado fuertemente en los años noventa.

En la curva de producción de viviendas en Chile, 1990 marcó una pequeña disminución en la tendencia ascendente. Ésta se debe a varios factores de la transición a la democracia vista desde el detalle operativo.

En primer lugar, vale recordar la selección del primer ministro de la cartera de Vivienda y Urbanismo. En términos políticos, como resultado del proceso de lucha por recuperar la democracia, las secretarías de Estado se distribuyeron entre los cuatro partidos de la Concertación. Para el Minvu había pretendientes de tres partidos, con un mismo problema: no tenían entrada a la Cámara de la Construcción. La Concertación optó por Alberto Etchegaray.<sup>36</sup> Un hecho sobresaliente de este político independiente, católico y empresario, fue que, en los dos meses en que había sido nombrado pero aún no posesionado,<sup>37</sup> asesorado por gente de las ONG comprometidas con el movimiento

42

<sup>35</sup> Aplicando el índice internacionalmente reconocido de 1 por ciento de reposición del stock, se deberían construir 40 mil viviendas al año por sobre el crecimiento vegetativo. Sin embargo, por la poca antigüedad del parque residencial en Chile, la estimación de la producción anual de viviendas se basa en un índice de reposición de 0,5 por ciento (Almarza 2000).

<sup>36</sup> Alberto Etchegaray adquirió renombre en el país en 1987 por haber organizado la visita del Papa Juan Pablo II, la cual tuvo un impacto importante hacia el desenlace de la transición a la democracia.

<sup>37</sup> Esta fase se refiere a unas pocas semanas entre finales de enero e inicios de marzo de 1990, en pleno periodo de vacaciones de verano en Chile.

poblacional de oposición a la dictadura, captó la dimensión de los desafíos y fue a las poblaciones a conversar con los “Comités de Allegados”<sup>38</sup> y con sus referentes en las organizaciones poblacionales. El día de la toma de posesión, el 11 de marzo de 1990, el ministro ya había conversado con la mayor parte de la demanda habitacional no atendida durante el gobierno militar, y había generado una relación de confianza. Los Comités de Allegados, como muchos otros actores en todas las esferas de la sociedad chilena, le entregaron “carta blanca” y depositaron su confianza en la administración del Minvu. Este hecho debe ser entendido a la luz de uno de los mayores temores que amenazaban el espíritu de la transición: el resurgimiento de las tomas de terrenos, ya que cualquier atropello a la propiedad privada consagrada en la Constitución de 1980 podía corresponder con el regreso de los militares a la calle.<sup>39</sup>

El nuevo equipo político y técnico, al asumir sus funciones en el Minvu, encontró las arcas vacías y tuvo que dedicar muchos meses a aprender la motricidad fina de la operación del subsidio habitacional y descubrir un *modus vivendi* con los funcionarios del Ministerio.<sup>40</sup> El nuevo equipo técnico, inicialmente dudó de la capacidad del sistema para dar respuesta a los compromisos de atender a los sectores más pobres de los allegados, y pensó resolver la escasez de recursos con el apoyo de la cooperación internacional.<sup>41</sup> La Ley de Presupuestos 1991 resolvió la escasez de recursos del primer año de transición. Desde entonces, los recursos del Minvu han seguido al alza.

<sup>38</sup> El concepto de “allegado” corresponde a un fenómeno social urbano universal, en el sentido de que las limitaciones de posibilidad de acceso a la tierra y a la vivienda entre sectores medio-bajos y bajos llevan a concentrar varios hogares en un mismo lote o una misma vivienda. Esta forma de hacinamiento se mantiene hasta la fecha. Sin embargo, las condiciones de pobreza material de los años ochenta y las repercusiones del alto déficit habitacional arrastrado en los años setenta y ochenta, habían llevado a generalizar esta forma de convivencia en alta densidad. El “allegamiento” evolucionó en una de las principales banderas de lucha poblacional en la segunda mitad de los años ochenta, bandera que fue liderada por el Comando Unitario de Pobladores (CUP), y más específicamente en materia de vivienda, por el Movimiento Solidaridad de la Democracia Cristiana. El tema de los allegados ha sido y sigue siendo altamente significativo para identificar y cuantificar la demanda de viviendas sociales.

<sup>39</sup> Amenaza que se tradujo en algunos intentos de ocupación de terrenos en el transcurso de 1990. Lo interesante de estos casos, aislados y que no prosperaron, es que la interpretación de los hechos desde el gobierno apuntaba a que ellos eran iniciativas de los comunistas, que no eran ni han sido del gobierno de la transición. Averiguaciones en terreno demostraron que los invasores habían sido asesorados por la UDI. En este sentido, cabe destacar que la UDI desarrolló un fuerte trabajo de organización poblacional desde mediados de los años ochenta.

<sup>40</sup> Desde mi permanencia en el Minvu, de 1991 a 1998, me consta que gran parte de estos antiguos funcionarios son profesionales, que ingresaron al Minvu en los años sesenta, en tiempos del apogeo de la producción estatal directa. Son funcionarios de alto nivel profesional, con conocimientos profundos sobre el marco legal y normativo de gran importancia en el contexto chileno; y tienen una vocación de “servidores públicos” por encima de una definición político-partidista.

<sup>41</sup> El nuevo equipo técnico del Minvu, que había conocido experiencias de cooperación internacional durante los años de la dictadura, logró apoyo de seis países europeos (Países Bajos, Alemania, España, Noruega, Dinamarca y Suecia) para poner en marcha el programa habitacional de la Concertación. En mi opinión, estas cooperaciones no tuvieron mayor incidencia en el alcance cuantitativo de la política; sí lograron abrir experiencias en nuevos estilos de gestión, esencialmente en temas de asistencia técnica para la modalidad del subsidio delegado a terceros para la vivienda social; de gestión de suelo con fines habitacionales; y de monitoreo y evaluación.

## 7 La edad de oro de la vivienda pública

---

44

Para la gran mayoría de los chilenos, la transición a la democracia representó un momento de apuesta a la reconciliación nacional, a la desaparición de la polarización ideológica y la recomposición de la legitimidad del sistema partidista; una apuesta que Chile ganó, como lo analizan Bengoa y Tironi (1994) en una evaluación de esta fase de cambio político. A mi juicio, la continuidad de la política habitacional y la permanencia de los instrumentos elaborados para la producción masiva de viviendas que dan techo a los pobres, nada tiene que ver con los avances reales que se dieron en Chile en esta época de su historia, sobre todo en materia de participación ciudadana, de recuperación de espacios públicos y legitimidad representativa y de denuncia en contra de la violación de los derechos humanos que se dieron durante el gobierno militar. El hecho de que, en materia habitacional, el sistema creado en tiempos de Pinochet haya perdurado y se haya consolidado en los años noventa, es una constatación técnica, con repercusiones sociales y urbanas. Mi crítica técnica a la incapacidad de la política habitacional de avanzar en materia de gestión inmobiliaria social a partir de mecanismos de participación de los usuarios, nada tiene que ver con una crítica al hecho político de la transición a la democracia, o a la esencia de los gobiernos democráticos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos. En general, los autores que analizan la política habitacional en los años noventa tienden a sobrevalorar las intenciones participativas que se dieron en el inicio de esa década. A más de diez años de distancia con la realidad de la transición a la democracia, me parece que esta participación no recuperó lo que se había dado alrededor de lo habitacional en Chile, especialmente en los años sesenta; tampoco contribuyó a una descentralización efectiva de la gestión de la vivienda desde la especificidad local, como lo indicó Moffat (2000). Un ejemplo de esta sobrevaloración lo aporta Hevia (2002:121), cuando enfatiza que los gobiernos democráticos en los años noventa “han incorporado la preocupación por la participación del usuario, la descentralización de los programas, han aumentado la producción de viviendas a nivel nacional, y han procurado la modernización de la gestión de los distintos servicios”.<sup>42</sup>

La nueva administración democrática optó por mantener los principales instrumentos ensayados y ya bien consolidados de la política de financiamiento de la vivienda de bajo costo: entre ellos, los programas de Vivienda Básica y Subsidio General Unificado, el PET y otro programa para áreas rurales. No obstante, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo introdujo algunas novedades.

---

<sup>42</sup> Importante observar que el trabajo de Solange Hevia (2002) es una crítica a la política social de vivienda en Chile, tanto en aspectos de la calidad de la vivienda como de la segregación socioespacial y la pérdida de capital social, la desfocalización de los programas y la participación social.

La primera novedad, el Programa de Vivienda Progresiva (PVP),<sup>43</sup> buscaba rescatar un equilibrio entre las necesidades y recursos de cada familia en el proceso de una producción social de la vivienda y del entorno, en oposición al concepto de productos terminados utilizado por el subsidio habitacional y sus ofertas (MacDonald 1987). La estructura financiera del PVP aportaba novedad, en el sentido de buscar una solución habitacional combinando el ahorro del postulante y el subsidio estatal, sin crédito, con un ahorro exigido de 10 UF, en efectivo o en el aporte del terreno, y el subsidio de 120 a 140 UF. El hecho de no considerar una obligación de pago de dividendo era muy atrayente para los sectores más pobres. Sin embargo, el desarrollo de la vivienda progresiva en distintas partes del país ha planteado un dilema, en el sentido de que los postulantes socialmente más vulnerables buscan soluciones de tipo terminadas, para no tener que pensar en futuras inversiones. Es un dilema de varios matices, porque en contextos menos urbanos y más rurales, las familias pobres apuestan a la movilización de materiales a mediano y largo plazo para ampliar las viviendas; otro elemento tiene que ver con las distintas facetas de la pobreza urbana, donde los problemas más relevantes en los años noventa no eran necesariamente la escasez de recursos, sino más bien factores de inseguridad, inactividad, deserción de las organizaciones sociales y contextos barriales cada vez más violentos y de realidades aisladas e individuales; de ahí que la vivienda progresiva, con su exigencia de un proceso paulatino de mejoramiento y ampliación, no haya encontrado terreno fértil en las ciudades grandes.

45

En el contexto de la política exitosa chilena, el PVP nunca fue del agrado de los artífices de la política habitacional en Chile. El equipo técnico recién ingresado al Minvu tuvo que realizar todo tipo de presiones ante el ministro para obtener que algunos empresarios aceptaran participar en licitaciones públicas de vivienda progresiva. Las razones del rechazo generalizado son varias; entre ellas, la poca rentabilidad que las empresas iban a poder sacar de esta tipología de vivienda,<sup>44</sup> percepciones de que el desarrollo progresivo deriva en asentamientos de “callampas”,<sup>45</sup> o argumentos más barrocos, en el sentido de “qué se va a inaugurar en un pro-

<sup>43</sup> El diseño del Programa de Vivienda Progresiva era similar a los programas convencionales de lotes y servicios impulsados por el Banco Mundial en toda América Latina en los años setenta.

<sup>44</sup> En este sentido, cabe señalar que, en la especialidad de la producción de vivienda social, los costes más elevados corresponden a los rubros de urbanización, al estar regidos por la normativa de igual manera que ocurre en cualquier tipo de vivienda de sector medio y alto. Las empresas logran generar mayores utilidades en el aporte del terreno (sobre todo si éste está en un área aislada que generará plusvalía en sectores directamente aledaños donde el mismo empresario puede desarrollar unidades de mayor valor, aprovechando la aducción de infraestructura a cargo del Estado) y en las edificaciones básicas con economía de escala en proyectos grandes. Teniendo en cuenta que en el PVP las edificaciones sólo son de unos 8 metros cuadrados (por lo menos en el caso de Santiago), el interés de las empresas es mínimo.

<sup>45</sup> En Chile, la palabra “callampa” (hongo) se aplica a las viviendas precarias de materiales livianos en asentamientos irregulares, porque surgían “de la noche a la mañana”.

yecto de vivienda que no tiene casas”. Lo cierto es que la vivienda progresiva en Santiago y en las ciudades grandes del país ha tenido una vida muy corta: tan sólo de 1991 a 1994. A contramano, las propuestas de vivienda progresiva en modalidad delegada a terceros, aplicando los procedimientos del PET, han tenido éxito en las ciudades pequeñas, de menos de 50 mil habitantes, en todo el territorio nacional.<sup>46</sup> Según señala un estudio realizado por SUR (1995), por tratarse de proyectos relativamente pequeños, de entre 50 y 100 unidades, en contextos locales con posibilidades de sumar aportes de las municipalidades, de alguna autoridad regional, de un diputado o de alguna ONG, la vivienda progresiva ha logrado generar proyectos habitacionales muy interesantes, movilizandolos recursos diversos, con viviendas de hasta 50 metros cuadrados. Como lo explica Fernando Jiménez (2000a), es alrededor de la gestión de la vivienda progresiva en modalidad delegada que surgió, a mediados de los años noventa, el programa de financiamiento de la asistencia técnica con recursos estatales. El Programa de Asistencia Técnica, en un procedimiento regulado y complejo, cubre los gastos de apoyo profesional en las fases de planificación y ejecución de proyectos correspondientes a la vivienda progresiva y al subsidio rural. A tal efecto, varios grupos profesionales multidisciplinarios han ido surgiendo en todo el país, ya sin relación con la tradición de las principales ONG especializadas en temas habitacionales.<sup>47</sup>

46

Otra novedad del Minvu que aportó la transición a la democracia es la postulación colectiva al subsidio habitacional. El sistema del subsidio habitacional había sido diseñado para atender de forma aislada a la familia. Al organizarse la demanda para tener acceso colectivo al beneficio estatal, hay mayor posibilidad de que los usuarios de las viviendas logren apropiarse de ellas y de sus entornos, como lo señalan los estudios de Díaz (1996) y Márquez (2003). El enfoque social de revalorización del aporte del usuario como parte de una comunidad, y no tan sólo como familia aislada, repercutió en la segunda mitad de los años noventa en medidas de géne-

<sup>46</sup> En los años noventa, el Minvu promovió varios instrumentos para “privatizar” la gestión de la vivienda social; por un lado, buscando la incorporación de aportes técnicos no gubernamentales y un efecto descentralizado al involucrar a las municipalidades en esta gestión; por otro, intentando interesar al mercado financiero en la generación y administración de créditos. El primer componente de esta “privatización” se aplicó al PVP, logrando buenos resultados para viviendas dirigidas a los más pobres en el contexto de ciudades pequeñas (de 10 a 50 mil habitantes), donde la repercusión del valor del suelo no ha obstaculizado este tipo de desarrollo inmobiliario de poca inversión. Los dos componentes de privatización se aplicaron al PVB, a través del Programa de Vivienda Básica de Libre Elección, que contribuyó a una situación de grave desfocalización de recursos estatales, como se analiza más adelante.

<sup>47</sup> Sobre el tema de las ONG especializadas en temas habitacionales, vale la pena destacar que gran número de ellas desapareció en la primera mitad de los años noventa. Algunas, que habían aceptado impulsar la vivienda progresiva en contextos urbanos, se agotaron por las exigencias del modelo, que no ha sido pensado para un trabajo voluntario. El caso del Taller de Vivienda Social (TVS), en Santiago, ha sido paradigma de una profunda incompatibilidad con las reglas de juego del modelo: los socios han tenido que recurrir a garantías hipotecarias de bienes personales para cumplir con las exigencias de las boletas de garantía sobre el valor de los proyectos. En el tema de la asistencia técnica, sólo se mantienen la Corporación de Desarrollo Social Jundep y la Fundación Viviendas, del Hogar de Cristo.



ro.<sup>48</sup> Nieto (2000), en sus reseñas históricas de los programas habitacionales, da cuenta de nuevas respuestas estatales a la demanda de la mujer jefa de hogar, del hogar monoparental, de discapacitados y de adultos mayores. Durante toda la década pasada, el Minvu formuló medidas para ir mejorando las condiciones de acceso al equipamiento social y de esparcimiento en los conjuntos de vivienda social. Se fijaron estándares mínimos para las nuevas poblaciones en materia de equipamiento, áreas verdes y pavimentación; también se crearon líneas de oferta de recursos para paliar el déficit de equipamiento en los conjuntos antiguos. Dado el tan alto volumen de unidades habitacionales construidas entre 1985 y 1997, todas estas medidas quedaron trucas y no lograron mejorar el nivel de vida en los conjuntos. Importa señalar, sin embargo, la fuerza que ha cobrado el Programa de Pavimentos Participativos, que se empezó a desarrollar en 1994; y ello especialmente en Santiago, por el grave problema ambiental vinculado a las partículas de polvo en suspensión.<sup>49</sup> Con esta iniciativa de emprendimiento compartido entre organizaciones vecinales, las municipalidades y el Minvu, se pavimentaron mil kilómetros de pasajes y calles, lo que contribuyó a bajar parcialmente los índices de mala calidad del aire.<sup>50</sup>

Al inicio de la década de los noventa, el Minvu abrió un espacio de consultas y debates en torno a aspectos técnicos de la construcción. Producto del mismo fue la ley relativa a la calidad de la construcción (Ley 19.472 de 1997), que representó un aporte normativo, de efecto a mediano plazo sobre algunos componentes cualitativos de la vivienda.

La producción de vivienda ha alcanzado niveles cuantitativos tan elevados, superando entre 1994 y 1996 el crecimiento vegetativo y la formación de nuevos hogares, que el gobierno se ha planteado un desafío adicional: dar respuestas sociales y habitacional a los pobladores de

47

<sup>48</sup> Una consideración sobre el proceso de incorporación del enfoque de género en una estructura institucional tan consolidada como el Minvu: a las autoridades políticas y técnicas de la Concertación les ha costado mucho más percibir esta forma de análisis social que a la mayoría de los funcionarios profesionales. Fueron los acuerdos de la Conferencia Habitat II en Estambul (1996) los que obligaron al Minvu a incorporar de lleno el género en la formulación de política y programas.

<sup>49</sup> La cuenca de Santiago constituye un grave problema de contaminación atmosférica. El área de la ciudad y su entorno están afectados por la acumulación de contaminantes en la atmósfera. Santiago disputa con São Paulo y México el desagradable título de la ciudad más contaminada de América Latina. La alta concentración de material particulado en toda la ciudad supera sistemáticamente la norma oficial para material, bajo 45 micrómetros, y los niveles aceptados para material respirables, menor a 10 micrómetros.

<sup>50</sup> Información proporcionada por Renán Retamal, responsable del Programa de Pavimentación Participativa del Minvu, creado en 1994. En el Gran Santiago, con la mayor cantidad relativa nacional de vías en tierras, en doce llamados entre 1994 y 2002, se han pavimentado 1.079,4 kilómetros de calles (dos terceras partes) y pasajes, que viene a ser el 32 por ciento del total realizado en el país. Ante el desafío ambiental de disminuir el polvo en suspensión en la ciudad de Santiago, donde cada metro cuadrado de calle en tierra aporta en promedio 15,6 kilos al año de polvo a la atmósfera, este programa ha contribuido significativamente a disminuir la polución del aire. En ocho años de operación, este programa exitoso y participativo, tan sólo ha logrado cubrir el 30 por ciento de la postulación válida de proyectos presentados.

asentamientos irregulares en el país. Independientemente de los resultados de la política de erradicación de campamentos del gobierno militar, un catastro realizado en 1996 por encargo del Minvu identificó 972 asentamientos irregulares, de los cuales 549 son urbanos y 423 rurales, con un total de 104.808 familias en 93.457 viviendas. Como resultado de este diagnóstico, el gobierno asumió que el tema de los campamentos no se circunscribía al aspecto habitacional. Por primera vez en la política social de Chile, la formulación del Programa Chile Barrio trascendió el enfoque sectorial para proponer una línea de intervención coordinada entre aspectos de salud, educación, acceso al empleo y vivienda, desde un protagonismo local, a través de los gobiernos regionales y los municipios.

El apogeo de la capacidad de producción de viviendas en Chile ha coincidido con la formulación de otros tres tipos de oferta. Dos están dirigidas a sectores medios y medio-bajos. Por un lado, un apoyo estatal adicional para viviendas en sectores de “renovación urbana” prácticamente el único instrumento de la política habitacional definido en función de la localización del parque residencial en la trama urbana.<sup>51</sup> El subsidio de renovación urbana de 200 UF ha sido y sigue siendo aplicado en zonas cercanas al centro de Santiago para soluciones habitacionales nuevas de más de 800 UF, o sea, el doble del valor máximo de la vivienda social. Por otro lado, el programa de *leasing* está orientado a parejas de jóvenes que no tienen capacidad de ahorro previo; el pago del subsidio se realiza a plazo, de 8 a 20 años; esta oferta de *leasing* no ha logrado consolidarse hasta el inicio de los años 2000, por la coyuntura económica, en la que han disminuido fuertemente las tasas de créditos hipotecarios en el mercado financiero.

La tercera oferta novedosa del Minvu a mediados de los años noventa fue el Programa de Movilidad Habitacional. Más que una definición de política para facilitar el mercado secundario de viviendas de bajo costo, el instrumento creado por el Minvu ha permitido que un hogar beneficiario del subsidio habitacional pueda aplicar éste tanto a una vivienda nueva como a una usada. Lo que demuestra la práctica limitada de este intento de movilidad en el stock de vivienda de bajo costo<sup>52</sup> es que facilitar procesos de mercado secundario es muy complejo. Como en la mayoría de los programas habitacionales en Chile, la iniciativa provino de la Cámara Chilena de la Construcción, que empezó a preocuparse, ya en los años noventa, del gran tamaño del stock de viviendas de muy bajo estándar y de su impacto en el mercado inmobiliario (CChC 1996). La intención de apoyar la movilidad respondía a la voluntad de las empresas especialistas en el rubro en cuanto a dedicar sus actividades a viviendas de mayor inversión

<sup>51</sup> Además del subsidio de renovación urbana, otros intentos tímidos han buscado premiar la localización de la vivienda social, especialmente en la formulación de la “nueva política habitacional” en el año 2000; pero no han logrado un impacto de peso en la producción nacional, menos en el contexto del Gran Santiago.

<sup>52</sup> La posibilidad de aplicar el subsidio a viviendas usadas existe desde 1996. En el año 2001 en el Gran Santiago, tan sólo se han transado 300 compraventas de viviendas usadas. La meta inicial definía un volumen de por lo menos 3.000 transacciones al año.

y dejar la solución habitacional de los más pobres a la posibilidad de adquirir viviendas usadas. Como lo detallan varios documentos editados por la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess 1995), esta preocupación cruzaba críticas de la organización gremial de la construcción a la gestión del Minvu, especialmente en lo referido a “subsídios ocultos reflejados por la alta morosidad en la cartera estatal de créditos hipotecarios y al creciente divorcio entre la oferta de soluciones habitacionales estatales y la demanda de la poblacional”.<sup>53</sup>

Como lo explica el economista Simian (2000:39), “la movilidad residencial es posible si hay estabilidad en el mercado inmobiliario, una demanda constante y concordante con el volumen del stock; si el número de viviendas no ocupadas no es mayor al 1 por ciento del stock, hay una oferta diversificada, y niveles de ingreso familiar similares a los niveles de gasto en vivienda, y si los costes de la transacción son bajos”. La movilidad habitacional es limitada en Santiago, por muchas razones, donde se cruzan dimensiones socioculturales y factores relacionados con la precariedad y el deterioro del entorno barrial, que distorsionan la aplicación de principios de mercado en este stock de bajo valor inmobiliario.

## 8 El cuestionamiento institucional

---

49

Ante los cuestionamientos de su socio principal, el Minvu ha buscado salidas operativas hacia el mercado financiero, para vender la cartera morosa o, por lo menos, contratar servicios para administrar esta cartera. Pero las señales de agotamiento del modelo tuvieron más una connotación institucional que financiera.

Para entender la crisis que afectó al Minvu en 1997, hay que tener en cuenta otra premisa importante. Tanto desde el Ejecutivo y el Parlamento, como desde la prensa y la sociedad en general, la evaluación de esta secretaría de Estado era muy buena. Durante siete años, los dos ministros de turno, Etchegaray y Hermosilla, habían sido alabados por la prensa. Los presupuestos anuales eran plenamente ejecutados. El acceso masivo a la vivienda había representado apoyo electoral para muchos políticos de la Concertación. Desde hacía siete años, no había un debate serio en torno a la política habitacional. Todo funcionaba. Sin embargo, nuevos

---

<sup>53</sup> Véase en Astaburuaga (2000), quien dice al respecto que hay una situación de altísima morosidad, superior al 50 por ciento, en el pago de los dividendos correspondientes a los créditos hipotecarios otorgados por Serviu a los beneficiarios de viviendas básicas. El negativo efecto que este hecho tiene para el financiamiento del programa habitacional del Minvu ha sido creciente con el paso de los años, debido al aumento progresivo de los precios de las viviendas, y también ha significado un incremento en los montos de los créditos otorgados. En efecto, el monto promedio, que en el año 1990 era de 30 UF, subió hasta 93 UF en el año 1998, es decir, más de 200 por ciento en ocho años.

problemas afloraron en el primer semestre de 1997. Fueron aspectos de gestión interna.

Por una parte, las autoridades del Minvu ejercían una fuerte presión operativa sobre sus instancias ejecutoras regionales, los Serviu. Las metas habían ido creciendo año tras año, sin que se modificara la base operativa de estas instancias regionales.<sup>54</sup> Para cumplir con la meta anual de ejecución presupuestaria, los Serviu a menudo recurrían a un sistema de anticipo de fondos a las empresas ganadoras de las licitaciones; y esto con mayor frecuencia en los últimos meses de ejecución del presupuesto fiscal. El sistema de anticipos está regulado y garantizado.<sup>55</sup> Esta opción, sin embargo, llegó a una situación límite en la Región del Biobío,<sup>56</sup> porque el Serviu no percibió los riesgos de un exceso de pagos anticipados a una empresa en dificultad que había ganado decenas de proyectos de vivienda y que llevaba meses de paralización de actividades.<sup>57</sup> Este fue el caso “Bilbao”, el nombre de la empresa. El mayor impacto institucional del caso incidió en la paralización total de actividades del Serviu de esa Región, en una disminución de la capacidad operativa en todos los Serviu, y en un proceso regresivo en contra de todos los avances que el Minvu había logrado en materia de descentralización de la gestión y de incentivos a la participación de empresas pequeñas y medianas.<sup>58</sup>

La otra crisis que afectó al Minvu el mismo año 1997 se debió a las lluvias, que fueron cuantiosas ese invierno. Varios conjuntos de vivienda social, construidos dos o tres años antes en el sur del Gran Santiago, se inundaron; los bloques de concreto, de alta porosidad y aplicación insufi-

50

---

<sup>54</sup> Entre 1986 y 1997, el volumen de operación en las instancias ejecutoras de la política habitacional se triplicó. Por las exigencias de modernización del Estado, los Serviu no pudieron ampliar el número de sus empleados. Estas situaciones de presión laboral causaron muchos problemas laborales y contribuyeron a complicar aún más la gestión rígida de estas instancias públicas. Recién a inicios de los años 2000, gracias al apoyo informático generalizado, a algunas simplificaciones de trámites y atención en ventanilla única, así como al retiro a jubilación de los funcionarios más antiguos, la capacidad de operación ha mejorado en los Serviu.

<sup>55</sup> El sistema de garantía de anticipos de recursos estatales está tradicionalmente respaldado por la “boleta de garantía” que el empresario entrega al Serviu con respaldo bancario y altos costos financieros. Para facilitar los procesos de licitación de proyectos de vivienda social en ciudades medianas y pequeñas, en los años noventa el Minvu aceptó otra modalidad de garantía, a través del sistema de “pólizas de seguro”, que resulta más barato que la boleta de garantía.

<sup>56</sup> La Región del Biobío, en la parte central sur de esta geografía alargada de Chile, tiene los índices de pobreza más elevados del país. Esto debido principalmente a la caída del carbón en el mercado energético, a suelos relativamente pobres para la agricultura de exportación, a una industria forestal que genera poco empleo, y a muchos años de crisis de la pesca artesanal ante intereses industriales.

<sup>57</sup> La docena de proyectos con pagos anticipados al final del periodo presupuestario 1996 eran de vivienda básica (1), vivienda progresiva (11) y PET (1) en distintas localidades de la Región del Biobío; estaban en juego valores anticipados y sin obra del orden de 200.000 UF.

<sup>58</sup> En aspectos operativos, el caso Bilbao incidió en la desaparición de las pólizas de seguro del Minvu, sistema que sí se mantiene en grandes obras de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, la secretaria de Estado que está viviendo una crisis similar, pero de mayor proporciones, a partir de 2003 y que han ido en aumento.

ciente de hidrófugo, absorbieron el agua. Este caso fue ampliamente cubierto por los medios y se hizo famoso; se le llamó las “casas de nylon”, por las largas cortinas de plástico que colgaban en las fachadas como medida de emergencia.<sup>59</sup> El impacto de este caso evidenció nuevos problemas de gestión interna, en el sentido de que, por mantener el interés de grandes empresas en la producción masiva de viviendas sociales, los Serviu habían recurrido a disminuir los niveles de exigencia en las especificaciones técnicas. Por primera vez en quince años, el tema de la vivienda social regresaba a un debate público, con un extendido cuestionamiento a los procedimientos y a la calidad de construcción.<sup>60</sup> Sin embargo, me parece importante subrayar que esta crisis institucional no ha cuestionado la esencia del subsidio habitacional; tampoco ha dejado al descubierto los temas sociales y urbanos.

La tendencia a un crecimiento sostenido de producción de viviendas en el país se quebró en torno a este mismo momento. El apogeo estuvo en 1996, con casi 150 mil unidades. El año 1997 marcó un quiebre, que se profundizó en los años subsiguientes. Esta aparente ruptura no se explica únicamente por los problemas institucionales del Minvu. Incidieron también las señales de recesión económica que se originaron en torno a la “crisis asiática”.

Para los efectos de este capítulo, es importante señalar otros factores técnicos que limitaron y liquidaron la producción de viviendas sociales en el Gran Santiago. Por un lado, el valor del suelo, que aumentó muy rápidamente durante la década de los noventa. Es así como las principales empresas partícipes del modelo empezaron a desertar las licitaciones que exigían aporte de terreno para la construcción de unidades de bajo costo. Otra señal apareció entre los actores privados responsables de la gestión de los programas de vivienda dirigidos a sectores medio-bajos, los cuales, en un documento de Covip (2000),<sup>61</sup> definieron que por el costo del suelo, el Gran Santiago no soportaba una inversión en viviendas con valor nominal inferior a 600 UF. Otro aspecto importante para entender matices en la evolución de una política social fue una situación institucional que se dio

51

<sup>59</sup> Las “casas de nylon” pertenecen a un sector del conjunto Volcán San José en la comuna de Puente Alto, una de las principales comunas receptoras de vivienda social en la ciudad de Santiago. Corresponden a un proyecto construido por la empresa Copeva, una de las principales empresas de construcción, especializada, entre otras actividades, en vivienda social. Véase Sugranyes (2002:295).

<sup>60</sup> Las señales de abierta crítica al Minvu cruzaron varias dimensiones: la renuncia del ministro Hermosilla; una cobertura amplia en todos los periódicos, cadenas de televisión y radios; cuestionamientos técnicos desde centros académicos, especialmente de ingeniería, y de organizaciones profesionales; intentos de movilización social, como en el caso de “Aquí la gente” (1997); y análisis detallados y coherentes, como lo hizo María Elena Ducci (1997).

<sup>61</sup> La Corporación de Vivienda Popular (Covip) reúne los principales actores privados que gestionan el Programa Especial para Trabajadores (PET) y de Subsidio General Unificado (SGU). Sus socios provienen de las cooperativas abiertas de vivienda, Conavicoop, Habitacoop (que ya no existe), Invica, vinculada a la Iglesia Católica, y la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción. El documento de Covip señala el valor mínimo de 600 UF para construir viviendas en Santiago.

en torno a las señales de agotamiento ya mencionadas. El ministro Sergio Henríquez, un ingeniero comercial que no pertenecía al círculo de la Cámara Chilena de la Construcción y que asumió la secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo al calor de la crisis institucional de 1997, al interpretar la deserción de empresas de las licitaciones de vivienda social, optó por una solución mercantil: aumentar el valor de las ofertas para encontrar ejecutores de esta actividad de, supuestamente, poca rentabilidad económica. Las viviendas básicas<sup>62</sup> incrementaron su valor de licitación de forma constante durante toda la década de los noventa, por encima de la tasa inflacionaria; entre 1998 y 2000 el valor se incrementó todavía más,<sup>63</sup> llegándose a que dicha solución habitacional ya no respondiera a la demanda de personas en situación de pobreza, tal como lo definía el objetivo del programa. Esta situación mercantil contribuyó a uno de los principales problemas técnicos de la política social de vivienda en Chile, como lo señala el ingeniero Astaburuaga (2000), consultor vinculado a la Corporación Habitacional de la CChC, al haber demostrado numéricamente los desfases entre demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo:

52

Desfocalización en la entrega de subsidios habitacionales, que ha beneficiado a personas que pueden adquirir una vivienda sin el apoyo estatal, en perjuicio de familias de escasos recursos que sí lo requieren con urgencia y que se acumulan en una espera sin horizonte conocido. Perjuicio adicional a las familias numerosas de escasos recursos que en su gran mayoría se ven imposibilitadas de acceder a la casa propia; en cambio, una gran cantidad de solteros sin hijos y con mucho ahorro tienen un acceso rápido a la vivienda.

El amplio rango de precio que pueden pagar los postulantes seleccionados ha fomentado el hecho de que las empresas sólo se interesen en satisfacer la demanda por viviendas de mayor valor, el “descremado del mercado”. La mayor capacidad económica de los compradores de viviendas públicas ha reforzado la creencia entre las empresas constructoras e inmobiliarias de que “la gente quiere y puede mucho más” y ha provocado un desplazamiento de la oferta “hacia arriba” e incentivado el alza observada en el precio de los terrenos.

El exceso de oferta en algunas comunas mientras otras se encuentran desabastecidas, por la inexistencia de un sistema de orientación permanente del Minvu hacia los operadores del mercado, de modo que la oferta habitacional se adecue a los requerimientos y necesidades, localización y precio de la demanda.

En mi opinión, estas conclusiones reflejan a cabalidad varios de los problemas en que ha caído una producción masiva y sostenida de viviendas de bajo estándar acorralada en la inercia de su propio éxito. Son apre-

---

<sup>62</sup> Recordando que la vivienda básica tiene dos modalidades de gestión: una directa, a cargo de los Serviu, y otra delegada a terceros.

<sup>63</sup> De un valor nominal de 250 UF en 1990, la vivienda básica llegó a costarle al Estado 400 UF en 1999.

ciaciones derivadas del análisis de datos estadísticos comprobados en terreno. A los impactos identificados por José Astaburuaga, a mi juicio, hay que añadir otros aspectos. El aumento del valor de la vivienda básica proviene también de decisiones de Estado ante el criterio muy cuestionable de que “no hay suelo para construir viviendas sociales en las grandes ciudades”.<sup>64</sup> En vez de enfrentar el tema del suelo desde la realidad de segregación, plusvalía y gestión innovadora, el Minvu se pliega a la opción comercial de subir los precios. La inexistencia de un monitoreo sistemático de las intervenciones del Minvu tiende a deformar la interpretación de causas y efectos del agotamiento del modelo. Desde su inicio, el subsidio habitacional jamás ha tenido en cuenta la localización de la vivienda en la trama urbana, contribuyendo de esta forma a profundizar la ya grave situación de segregación socioespacial de las ciudades en Chile. El énfasis generalizado del modelo en favor de las grandes empresas constructoras deja sin incentivo a la pequeña y mediana empresa para el mantenimiento y mejoramiento o rehabilitación del stock.

## 9 La política habitacional en el inicio del siglo XXI

Entre 1998 y 2000, el rescate de la imagen institucional del Minvu se limitó a medidas cosméticas: un pequeño aumento de la superficie de las viviendas sociales, mejoramiento de algunos aspectos de diseño de la vivienda y de su agrupación en torno a áreas verdes, y algunas experiencias de gestión habitacional con municipios interesados en dar respuesta a “sus” allegados.

53

Hubo que esperar hasta el advenimiento del tercer gobierno de la Concertación en el año 2000 para que el Minvu propusiera una adecuación de sus programas, siempre en función de los mismos principios de la misma política de financiamiento de la vivienda. La formulación de estas adecuaciones se hizo en el año 2000 y su difusión consta en la “nueva política habitacional” (Minvu 2001). La adecuación de la política gira en torno a dos ejes principales: una mayor focalización de los recursos estatales

<sup>64</sup> La “escasez del suelo urbano” es un argumento utilizado de forma reiterada por agentes públicos y privados en todos los debates sobre la vivienda social. En mi criterio, este argumento refleja sobre todo una escasez de voluntad política y de capacidad de gestión para facilitar el acceso de los pobres al suelo urbano; esto puede hacerse, por ejemplo, con incentivos para el mejoramiento, rehabilitación, reciclaje, permuta, densificación y construcción de muchos proyectos de pequeña escala en sectores consolidados de la trama urbana; también apoyando la aprobación de una ley en trámite parlamentario desde 1999 sobre el autoavalúo fiscal, que permitiría limitar los efectos de la especulación inmobiliaria en terrenos eriazos y aumentar la oferta de suelo con fines habitacionales. Como se precisa en la descripción de Santiago, es el contexto de desregulación del suelo, correspondiente a la política liberal sostenida desde hace treinta años, lo que se contrapone al objetivo de la política habitacional en las grandes ciudades del país.

hacia los sectores más pobres, y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional.

Retomando el espíritu y detalle de las propuestas de los asesores técnico-financieros de la Cámara Chilena de la Construcción, Profiv (2000), y que ya estaban implícitas en Ciedess (1995), el Minvu volvió a distinguir con mayor precisión sus ofertas a los indigentes (caracterizados por no ser sujetos de créditos), y las orientadas al mercado. Esta diferenciación no era una novedad en la política chilena; retomaba plenamente los objetivos iniciales del subsidio habitacional; y reafirmaba la tendencia ya afinada en los años noventa, especialmente en torno a la aplicación del PET y de la modalidad delegada a gestión de terceros de la vivienda básica.

Para diferenciar estas ofertas en la línea generalizada de privatización, el Minvu ha creado dos instrumentos: el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD), para responder a la demanda de los más pobres; y el Fondo Solidario concursable, que se suma a las ofertas tradicionales de gestión delegada.

Considero que la nueva oferta de solución para los sectores más pobres es un eufemismo de lo que fue la vivienda progresiva. Se identifica con la palabra “dinámica” por no usar el calificativo de “progresivo”, que nunca ha sido del agrado de la Cámara de la Construcción. En términos técnico-financieros, es muy similar al antiguo Programa de Vivienda Progresiva, por estar basado en la combinación del ahorro y del subsidio sin recurrir al crédito. En cuanto al desarrollo progresivo o dinámico, la nueva oferta es más rígida aún que la anterior, ya que, por decreto, el enfoque dinámico está pensado sólo en función de un crecimiento de la vivienda de 28 a 50 metros cuadrados. Respecto del valor de la inversión, sí hay un cambio importante: en el caso de la vivienda progresiva, oscilaba entre 140 160 UF; la nueva oferta “dinámica” vale 300 UF, prácticamente el doble, de los cuales el 95 por ciento es subsidio estatal; un 7 por ciento de éste queda automáticamente dedicado a equipamiento comunitario.

En el discurso del Minvu sigue ausente el tema de la localización de viviendas nuevas en esa misma estrategia única de producción habitacional. Las viviendas sociales dinámicas se construyen ahora fuera de la mancha urbana de Santiago. Lejos, en la nueva periferia, reproducen las mismas concentraciones de pobreza en alta densidad y con una extremada fragmentación del suelo, por sus lotes de 50 metros cuadrados. La gestión de la nueva vivienda social dinámica estuvo inicialmente definida en modalidad Serviú, con una cierta variable: el gobierno, a través de su instancia ejecutora de programas sociales, Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), presta asistencia técnica en la fase de instalación de los usuarios en las nuevas viviendas sociales dinámicas.

En 2001, al analizar los detalles de la vivienda social dinámica, mi apreciación era que iba a morir como murió la modalidad Serviú de la vivienda progresiva a mediados de los noventa. Ahora, sin embargo, es probable que estemos ante una situación un poco diferente, porque la Cámara de la Construcción sigue apoyando la idea de un instrumento nuevo para los indigentes no sujetos de crédito, y porque el ministerio de Vivienda y Ur-



banismo está desarrollando una estrategia de incentivos y defensa de este programa. Estos incentivos operan, por ejemplo, a través de fondos de investigación del gobierno y participación de la Universidad Católica y la Harvard University, para proponer nuevos diseños de las viviendas y de los conjuntos, con el concurso internacional “Elemental” (Aravena 2002).

En mi opinión, el desenlace de la vivienda dinámica será similar al de la progresiva.<sup>65</sup> Independientemente del apoyo con que cuenta ahora esta revisión de la vivienda progresiva, sus características mantienen los mismos problemas que en los años noventa.<sup>66</sup> Si bien la política social en Chile dispone una vez más de un instrumento para responder a la demanda de los más pobres, éste tiene todos los riesgos de volver a caer ante percepciones de competencia entre la focalización de muchos recursos estatales a los más pobres y el desarrollo de las demás ofertas dirigidas a sectores medio-bajos; caer también por su propio impacto social y urbano, especialmente en las ciudades grandes, por la ausencia de un enlace entre el tema residencial de los pobres y la dinámica segregadora de estas políticas habitacionales en las ciudades.

La otra propuesta del Fondo Solidario es interesante, porque podría ser un instrumento flexible. Su concepto se asemeja a un enfoque proyectado más desde la demanda que de la oferta. En vez de licitar la oferta de subsidios, con esta modalidad el Minvu llama a la presentación de proyectos elaborados desde la especificidad de cada contexto local, con la participación de los municipios y con asistencia técnica de instancias no gubernamentales. Es el primer instrumento que tiene el Minvu para atender la demanda de los sectores más pobres sin recurrir al subsidio a la oferta de las empresas. Por su enfoque a la demanda en el contexto local, los proyectos son, por lo general, de tamaño pequeño, de no más de cien unidades; esto implica también un cambio en el tipo de ejecutor del proyecto, con posibilidades de potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora. La práctica irá mostrando si el Fondo Solidario logra aportar un aliento nuevo en la política habitacional chilena. De momento, la cartera de proyectos de este programa se parece mucho a los convencionales de siempre. Es apresurado analizar el comportamiento de estos nuevos instrumentos de política social; como en los casos de los programas de vivienda básica y progresiva, habrá que esperar tres o cuatro años para

<sup>65</sup> Las señales de similitud entre la historia de la Vivienda Progresiva (PVP) y Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) están dadas en: el origen decretado en modalidad Serviu; luego licitaciones declaradas “desiertas” en las áreas metropolitanas por la falta de ofertas entre las empresas y, consecuentemente, el retiro del Serviu y el paso a una modalidad delegada a terceros. Alguna señal de diferencia entre el desenlace de ambos programas es que la vivienda progresiva ha sido delegada en los años noventa a entidades privadas, mientras que la dinámica forma parte ahora del Fondo Concursable (explicado a continuación), cuyo principal protagonista es el municipio que contrata a entidades privadas.

<sup>66</sup> En los años noventa, la vivienda progresiva dispuso de varios y cuantiosos apoyos externos, entre otros los de la GTZ alemana. Éstos, en un inicio, apuntaban también a la asistencia técnica en la fase de instalación de los usuarios o de aportes de arquitectos importantes para el diseño. No hay novedad real en estos aspectos.

poder establecer la sustentabilidad de la propuesta y los impactos de sus resultados.

Más allá de las novedades, la política habitacional 2001 mantiene las tendencias generales mencionadas: la producción masiva de unidades nuevas, el silencio sobre el tema de la localización de la vivienda,<sup>67</sup> la consolidación de los mecanismos financieros<sup>68</sup> y una gestión sectorial basada esencialmente en la oferta.

Los avatares institucionales de finales de los años noventa han incidido en una nueva práctica evaluativa en el Minvu. Desde el año 2000, se ha encomendado una serie de estudios a distintos centros especializados, para medir la satisfacción de los beneficiarios de vivienda social. Desde el punto de vista de una práctica evaluativa de impactos sociales y urbanos de la vivienda social, me parece que el enfoque propuesto por el Minvu no es suficiente. Es indispensable percibir “el nivel de agrado o desagrado que las personas sienten por el ambiente en donde residen; esto incluye la vivienda y su entorno”, tal como lo define el Instituto de la Vivienda (INVI 2002:19); pero mientras esta evaluación de la satisfacción de los usuarios no esté articulada a un sistema de monitoreo, no se podrá percibir las dimensiones de habitabilidad y de impacto urbano de la vivienda social.

La política habitacional desarrollada en Chile durante los años ochenta y noventa fue un éxito. A partir de una institucionalidad centralizada y consolidada por encima de cambios en la realidad política, esta política ha dado techo a los pobres, con la construcción de 500 mil viviendas públicas, modalidad Serviu, y ha regularizado la gran mayoría de los asentamientos precarios urbanos. Ha logrado también, en forma sostenida durante las dos décadas, reducir el déficit habitacional; en el marco de crecimiento de la economía nacional (a mediados de los años noventa), esta producción masiva de viviendas ha logrado superar el crecimiento vegetativo de la población y de la formación de nuevos hogares. A partir de un enlace financiero entre el Estado, los usuarios y el mercado financiero, esta política ha estabilizado y rentabilizado la construcción del parque residencial, por encima de los altibajos de la coyuntura económica. Ha rentabilizado la

---

<sup>67</sup> Con relación al impacto urbano del stock de viviendas públicas, hay que precisar que a partir de 2001, la VSDsD no se está construyendo en las comunas que conforman el Gran Santiago.

<sup>68</sup> Las novedades financieras son: i) la modificación de la ley de mercado de capitales para la consolidación y apertura internacional de la securitización de hipotecas; ii) incentivos y seguros para la generación y administración de créditos hipotecarios en el mercado financiero. Ambas medidas corresponden a viviendas con valores superiores a 500 UF (que no cubre la vivienda social). Para fondos privados de hipotecas dirigidas a viviendas con valor nominal de 400 a 480 UF, el Minvu implementó un seguro de remate de la casa.

construcción de viviendas públicas de muy bajo estándar entre pocas empresas especializadas. Con un sistema transparente para la asignación de los recursos estatales, esta política ha sido bien evaluada por todos los actores involucrados, por encima de vicisitudes institucionales o coyunturales.

La capacidad de atención a los sectores más pobres en las ciudades es cíclica, ya que se encuentra continuamente cuestionada por los ejecutores privados; en cada ciclo, el rol subsidiario del Estado propone y negocia las condiciones de implementación con las empresas ejecutoras; en el contexto de economía de mercado afianzada, el Estado cede, sobre todo por la repercusión del valor del suelo.

El diseño de esta política de reducción del déficit habitacional a través de subsidios a la oferta, sustentada en el rol subsidiario del Estado en el contexto de economía de mercado, contempla una sola modalidad de acceso a la vivienda —unidades nuevas en propiedad—, cuya operatoria no tiene en cuenta la localización de la vivienda en la ciudad.

La inercia creada en torno al éxito de la política habitacional de las últimas décadas en Chile ha obstaculizado un debate público que permita analizarla y evaluarla desde todos los ángulos de sus impactos, especialmente en lo referido a la complejidad de la nueva pobreza urbana, a la configuración territorial de una concentración de pobreza homogénea y a los costes de mantenimiento o renovación de las ciudades segregadas.