

# Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana

CHILEAN HOUSING POLICY TODAY: WARNINGS FOR THE  
LATINAMERICAN REPLICA

**Paola Siclari Bravo** <sup>1</sup>

## RESUMO

Hace treinta años el Estado Chileno optó por un modelo de producción habitacional de tipo ABC (ahorro, bono y crédito), esto con la finalidad de facilitar acceso a la vivienda a sectores mayoritariamente pobres, emergentes y medios, con fuerte participación del sector privado en la producción y financiamiento. En estos treinta años el parque habitacional se duplicó a nivel nacional, pasando de 4.300.000 a 8.214.000 unidades; 59% del stock construido en este período (1980-2010) fue hecho con subsidio, o directamente por el Estado (2.323.738 unidades). Bajo este modelo fue posible bajar el déficit cuantitativo de viviendas -como porcentaje de la población-, de 29% en 1980 a 10.5% en el 2010. Este es el gran acierto, aclamado y replicado en la región. Existe eso sí un trasfondo, que explica el éxito, las omisiones y los efectos negativos, que deben ser considerados al momento de implementar un modelo de esta naturaleza en los países vecinos. El objetivo de esta reflexión es dar cuenta de *lo bueno, lo malo, lo pendiente* de una política habitacional y urbana basada en un modelo de subsidio a la demanda y producción de mercado del hábitat, como advertencia para su réplica. El artículo se divide en 4 partes: Contexto, que describe estructura institucional, oferta, financiamiento, política de suelo y acceso a la tierra, política para los asentamientos precarios, participación popular y control social; Aciertos (parte 2); Omisiones, efectos negativos y desafíos (parte 3); Política Habitacional Chilena en Latinoamérica (Parte 4).

Palavras-chave: evaluación, política habitacional y urbana chilena, política habitacional comparada.

## ABSTRACT

*Thirty years ago the Chilean State opted for the ABC housing production model (based on savings, bonus and credit). With significant participation by the private sector in financing and production of housing, its aim was to facilitate access to owner occupied housing by the poor population, the emerging sector and middle class families. Since its implementation the number of dwellings has almost doubled nationwide (from 4.300.000 to 8.214.000 units); 59% of the stock built during this period was achieved either through grants to meet part of the costs, or entirely funded by the State (2.323.738 units). Its most positive effect has been to successfully reduce the housing shortage from 29% (1980), to 10.5% (2010). Although the model has been acclaimed and replicated in Latin and Central America, it is essential to consider all factors before implementing it in neighbouring countries. This chapter aims to appraise the model; to evaluate its successes, omissions, and negative effects, and also to identify areas needing further research. It is hoped that this may provide a valuable evidence-base for its successful replication in other contexts. The chapter is divided into 4 parts: Context, Successes, Challenges and finally, Chilean housing policy in Latin-America.*

*Key Words: evaluation, Chilean housing and urban policy, compared housing policies*

<sup>1</sup> Arquitecta (PUCV, Valparaíso 1993), Especialista en Planificación Urbana para Países en Vías de Desarrollo (IUAV, Venecia 2000), Coordinadora de Estudios y de Asuntos Técnicos Internacionales, Comisión de Estudios y Evaluaciones CEHU, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile. Correo: [psiclari@yahoo.com](mailto:psiclari@yahoo.com); [psiclari@minvu.cl](mailto:psiclari@minvu.cl); [www.red-vbc.cl](http://www.red-vbc.cl). Invitada en el 2008 a dictar charla al Master en Desarrollo Social, **CIAGS - Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social**, Universidad Federal de Bahía, con el tema: "Recientes evaluaciones de programas habitacionales chilenos".

## 1. Contexto

El modelo habitacional basado en la demanda, como es el chileno, ha sido replicado con fuerza en Latinoamérica. Antes de seguir implementando réplicas considero necesario dar a conocer éxitos, limitaciones y desafíos. Asimismo señalar los principios que lo inspiran y los efectos en el desarrollo urbano y calidad de vida urbana de Chile.

Como muestra la Tabla N°1, Chile es un país pequeño y en proceso de transición demográfica<sup>2</sup>, democrático y presidencialista, centralizado, legalista (no existe en el país la figura del loteador informal, procesos habituales de ocupación informal o de prácticas como la venta ilegal de tierras o vivienda); es un país con acceso prácticamente universal a servicios básicos, prevalentemente urbano, emergente, con un PIB per cápita de USD 15.500 a paridad de poder adquisitivo, muy desigual (el más desigual de los países de la OECD, organización de la que es miembro desde el 2000). Chile es un país seguro, el tráfico y consumo de drogas es mínimo respecto de otros países de la región, con fuerzas paramilitares menores y no activas<sup>3</sup>.

Tabla N°1 - Indicadores sociodemográficos y económicos nacionales	
Población	16 millones habitantes
Población Santiago	6.3 millones habitantes (37% total nacional)
Superficie Santiago	860 Km2
Densidad Santiago	6250 hab/km2
Población urbana como % total nacional	86.6
Población rural como % total nacional	13.4
Tasa de crecimiento poblacional en %	0.9
Acceso a Servicios Básicos	90% agua potable, 80% alcantarillado
Pobreza absoluta	13.7%
Índice de Desarrollo Humano	0,867 (lugar 40 a nivel mundial)
Índice de Gini	0,52
PGB	260 billones (est. 2011)
PGB pp (PPA)	USD 15.5000 (est.2011)
Deuda externa como porcentaje del PGB	32%

Fuente: (Siclari: 2011), material de la charla: "Chilean Housing Policy: successes, effects and areas needing further research", dictada en Columbia University, NY, April 2011

<sup>2</sup> Transición demográfica representa en Chile natalidad anual de 10 a 24 nacidos vivos por 1000 y tasa de mortalidad menor a 5 por 1000 (Chackiel, 2004).

<sup>3</sup> Son inconcebibles en Chile las Unidades de Policía Pacificadoras y los Choques de Paz.

Parte del éxito de la producción habitacional social se explica porque Chile es un país extremadamente centralizado, presidencial con Gobiernos Regionales liderados por un Intendente, nombrados por el presidente, y un [Consejo Regional electo indirectamente](#). Gobierno [Provincial](#) está a cargo del correspondiente [gobernador](#), también designado por el presidente y Municipalidades lideradas por alcaldes democráticamente electos.

Para las elecciones parlamentarias se utiliza el [sistema binominal](#), lo que permite el establecimiento de dos bloques políticos mayoritarios ( [Concertación](#) y la [Alianza por Chile](#))<sup>4</sup>.

Tabla N°2		
Estructura político administrativa país		
Nivel Territorial	Autoridad	Instituciones
Nacional	Presidente (jefe de Estado y de gobierno).	Ministerios e instituciones públicas de nivel nacional.
Regional	Intendente y concejales	Secretarías Ministeriales.
Provincial	Gobernadores (designados por el Presidente).	Gobernación provincial.
Local	Alcaldes y concejales.	Municipios, Consejo Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.1. Soluciones habitacionales y urbanas

Antes de describir cuáles son las instituciones y articulaciones que hacen posible el funcionamiento del sistema de producción social de vivienda, barrio y ciudad en Chile, es necesario señalar qué ofrece hoy dicho sistema a familias de escasos recursos.

Durante la nueva administración varios cambios han sido introducidos a la política habitacional Chilena. En general, el espíritu sigue siendo el mismo: facilitar solución habitacional a familias cuyos ingresos no superan dos salarios mínimos a través de un subsidio que cubre el 95% del valor de la vivienda nueva o usada; facilitar el acceso a solución habitacional a familias con ingresos que fluctúan entre 3 y 5 salarios mínimos, esto a través de un subsidio estatal que cubre de modo inversamente proporcional a su capacidad de compra entre el 95% y 5% del valor de la solución.

<sup>4</sup> Los opositores de este sistema instaurado por la Constitución de 1980 reclaman por una modificación.

En concreto, cualquier familia Chilena de escasos recursos puede tener apoyo económico estatal para: comprar vivienda nueva o usada, densificar su lote o construir en lote propio. Asimismo puede recibir subsidio para reparar o ampliar su vivienda y entorno. Esto a través de postulaciones individuales o colectivas, en zonas rurales o urbanas.

A este tipo de soluciones se suman aquellas dispuestas en el marco del Plan de Reconstrucción, que en este documento no se analizan por se éste de un análisis de replicabilidad de política habitacional regular más que de análisis de política de reconstrucción y planificación del riesgo.

Los últimos cambios en política habitacional responden a la inflación de costos y poca competencia observada en el Sistema. Como es sabido, en la última década, pero sobretudo en los últimos cinco años, el subsidio para familias en pobreza extrema se duplicó. Ello no significó necesariamente un aumento en el estándar de calidad, sino más bien un aumento del precio de la vivienda que aumenta en 86% entre el 2007 y 2009 (Razmilic: 2011). Asimismo, así como estaba diseñado el Sistema de Financiamiento, era posible acceder a tramos discontinuos de subsidios, como señala esquema:

Tabla N°3: Subsidio según valor de vivienda hasta 2010		
Vivienda según quintil de pobreza	Valor de mercado de vivienda subsidiable	Subsidio y ahorro
Para familias del quintil 1	USD 12.000 y USD 24.000	Entre USD 11.700 y USD 23.800. Ahorro de USD 200.
Para familias entre el quintil 1 y 3	USD 24.000 y USD 40.000	Subsidio constante de USD 18.000, con ahorro exigido de USD 4000. Puede optar a crédito hipotecario.
Para familias sobre el quintil 3	USD 40.000 y USD 80.0000	Subsidio inversamente proporcional al valor de la vivienda entre USD 8000 y USD 4000, y ahorro exigido de USD 8.000. Puede optar a crédito hipotecario.

Fuente: MINVU.

Sucedía entonces que muchas familias optaban por viviendas de menos de USD 24.000 con el solo fin de poder obtener el 95% del subsidio, en circunstancias de que eran capaces de acceder a una vivienda mejor según su nivel de ingreso. Lo mismo sucedía para familias del 3º quintil que optan por viviendas de hasta 50.000 USD de tal forma de poder obtener más subsidio.

Para salvar esta situación y fomentar la postulación a solución habitacional acorde a la condición socio económica de las familias (no más baja), se elimina la discontinuidad de subsidios entre categorías de solución. Hoy, quien quiere postular a financiamiento para comprar una vivienda de USD 27.000 puede recibir un subsidio de hasta USD 22.000 en vez de los USD 18.000 que permitía el sistema anterior.

Igualmente, para incentivar la competencia, desincentivar la inflación de costos y facilitar el acceso al financiamiento, se ha generado un Banco de Proyectos evaluados y aprobados por el Servicio de la Vivienda SERVIU (además de aquellos presentados por las entidades que organizan demanda), que aumentan las opciones. A ellos se puede postular de forma individual o colectiva. Se trata incluso de proyectos en vías de construcción (“en verde”). Adicionalmente, se ha dispuesto un Seguro de Cesantía que cubre las cuotas de hipotecas por seis meses en un máximo de dos ocasiones de cesantía; esto con el propósito de disminuir las posibilidades de remate y desalojo en caso de prolongada incapacidad de pago (Decreto N° 1, 2011, Ministerio de la Vivienda).

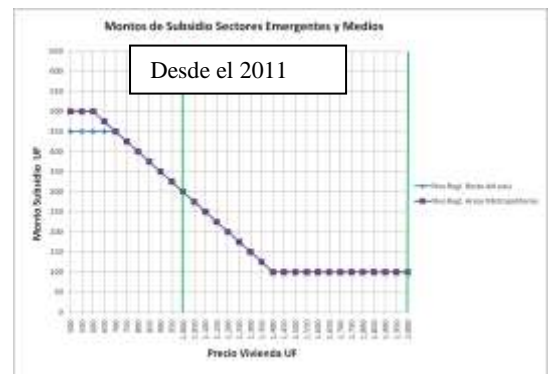
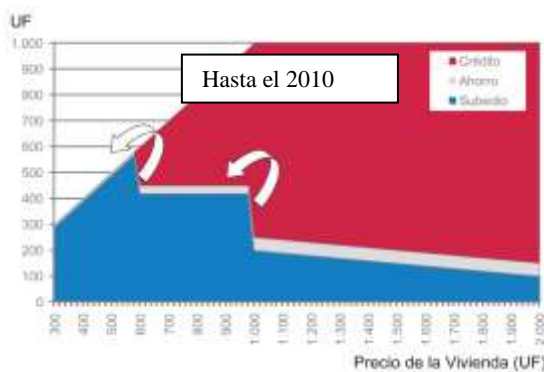


Imagen N°1: Tramos de subsidios hasta el 2010 (con saltos). Fuente: DPH, MINVU.

Imagen N°2: Tramos de subsidios hoy, progresivo con transiciones armónicas, Fuente DPH, MINVU.

Además de la oferta ya descrita, para ampliar o reparar viviendas y entornos, el Ministerio pone a disposición de las familias vulnerables un subsidio de Protección del Patrimonio Familiar.

Además los Proyectos de Integración Social, con el propósito de incentivar la ocupación –al mismo tiempo en un proyecto- de población extremadamente vulnerable y clase media, esto a través de un incentivo monetario para las familias de clase media. Por último existe el programa de Leasing habitacional y el Programa Especial para el Adulto Mayor que considera Hogares de Larga Estadía para ancianos vulnerables y Viviendas Tuteladas (por el Servicio Nacional del Adulto Mayor).

Para acceder a un subsidio habitacional es necesario: no ser propietario de vivienda o beneficiario de subsidio habitacional, cumplir con ahorro mínimo y con una cierta situación de vulnerabilidad social medida a través de la Ficha de Protección Social (<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/>).

Luego, en las ciudades, para abordar el déficit de infraestructura urbana, focalizar inversión en sectores más carentes e incorporar la participación

ciudadana en barrios y ciudades, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo administra cinco programas urbanos:

- Vialidad urbana
- Infraestructura Sanitaria y de Aguas Lluvia
- Programa de Pavimentos Participativos
- Programa de Espacios Públicos
- Proyectos Urbanos Integrales

El Programa de Vialidad está orientado a mejorar la vialidad estructurante de las principales ciudades del país mediante la ejecución de obras de infraestructura vial urbana, comprendiendo también el espacio público circundante:

- construcción de pavimentos de calzadas y aceras,
- modernización de redes servicio (evacuación aguas lluvias, servidas y potable),
- reubicación de redes de telecomunicaciones y eléctricas,
- iluminación,
- señalización de tránsito vertical y horizontal, semaforización,
- dotación de mobiliario urbano,
- facilidades para personas con discapacidad,
- paisajismo,
- obras de ingeniería (cruces desnivelados, muros de contención, etc.)
- expropiaciones de inmuebles cuando se requiere.

El financiamiento es sectorial o cofinanciado con otras entidades, tales como el Gobierno Regional (GORE), Municipio u otros Ministerios. El financiamiento sectorial para obras es plurianual con inversiones de USD 120 millones anuales.

El Programa de Pavimentación Participativa tiene como propósito atender los déficit de pavimentación y de repavimentación de calles y pasajes en los centros poblacionales dispersos en el país, mediante la acción directa de los propios beneficiados y el cofinanciamiento del Estado y los municipios involucrados.

Las obras se ejecutan en distintos materiales como asfalto en frío o caliente, adocretos, adoquines y hormigón de cemento. Se incluyen las obras anexas que resulten imprescindibles y se prioriza la más eficiente y que cumpla el propósito de integrarse al entorno local.

El financiamiento está compuesto de un aporte de los beneficiarios del orden del 3% del costo total, un 10% municipal y el 87% de recursos sectoriales, bajo la modalidad de llamados a postulación anual, cuya costo por llamado en promedio ha sido de USD 120 millones, habiendo pavimentado en promedio 350 kilómetros/año.



Imagen N°2: Proyectos de Pavimentación Participativa

Fuente: MINVU.

El programa de Rehabilitación de Espacios Públicos está orientado a mejorar y revalorizar los espacios de encuentro de la comunidad y la vida cívica. Se focaliza en zonas deterioradas o con bajos estándares de espacio público. Asimismo, se promueve la asociación con los municipios para el diseño y ejecución de las obras.

Comprende obras nuevas o rehabilitación de obras existentes que permitan la recuperación amplia del espacio público:

- plazas y áreas verdes,
- avenidas, calles y pasajes,
- paseos, senderos y ciclo vías,
- instalaciones (para ferias u otros usos).
- obras asociadas: iluminación, pavimentos, mobiliario urbano, soluciones de aguas lluvias, áreas verdes, zonas de juegos infantiles, odeones, quioscos, etc.

Los recursos que se invierten anualmente son del orden de los USD14 millones, en inversión sectorial.

Los Proyectos Urbanos Integrales tienen como propósito la generación de áreas urbanas socialmente integradas y con mejores estándares de calidad. Abordan, dentro de un ámbito territorial determinado, aspectos urbanísticos, económicos y sociales, aplicando en forma coordinada diversos instrumentos de planificación, inversión, promoción y ordenamiento con que cuenta el MINVU. Este programa considera también alianzas con otros organismos públicos y asociaciones con actores privados.

El financiamiento de este programa es de tipo intersectorial entre actores públicos y/o privados y se formaliza en convenios de programación con las máximas autoridades de los organismos involucrados. El monto de los requerimientos es variable y considera:

- Diseño de Planes Maestros de Intervención Urbana Integral,
- Ejecución de obras asociadas a los Planes Maestros,

La inversión anual es del orden de los USD 16 millones.



Imagen N°3: Proyectos de Obras Urbanas

Fuente: MINVU

A los programas señalados se suma el Programa de Recuperación de Barrios, que intenta recuperar obsolescencia física y deterioro social de barrios. Fueron seleccionados 200 durante la administración Bachelet, de los cuales 40 ya han egresado. Este año se incorporan 15 barrios más. Con una inversión media de USD 1 millón por barrio.



Imagen N°4: Intervenciones sociales y físicas en barrios.

Fuente: MINVU

Siempre en ámbito recuperación del stock construido, el Ministerio ha dispuesto un programa de intervención en Condominios Sociales, esto porque más de 1 millón y medio de personas vive en Condominios Sociales (vivienda en altura); la mayoría de los Condominios Sociales presentan una progresiva y acelerada tendencia al deterioro, carecen de los instrumentos de administración y financiamiento adecuados. El 80% de ellos, si bien acogidos a la Ley de Copropiedad, no cuentan con Reglamento de Copropiedad Inmobiliaria aprobado por sus dueños, tampoco con administración formal. El propósito hoy es poder renovar y ampliar departamentos y espacios comunes haciendo uso del subsidio de Protección de Patrimonio Familiar, fomentando también la fusión de departamentos (desdensificación). En esta etapa piloto se han seleccionado 28 conjuntos para entregar 2600 subsidios y así poder beneficiar entorno a 10.400 personas.





Imagen N°5: Población El Cobre I y II Antofagasta y Bloque 13 Hualpén, BíoBío. Condominios Sociales deteriorados.

Fuente: MINVU

Además de este tipo de intervenciones, la División de Desarrollo Urbano está empeñada (se verá mas adelante), en la formulación de una nueva Política de Desarrollo Urbano, Agenda legislativa y en la elaboración de 200 Planes Urbanos Estratégicos para zonas afectadas por terremoto y tsunami.

A modo de referencia, inversión sectorial año 2010.

#### Programa Habitacional Regular

	Vulnerables	Emergentes	Medios	PPPF	Total
mUF	10.184	5.824	2.316	3.070	21.394
mUSD\$	458.280	262.080	104.220	138.150	962.685
N° sub.	19.170	15.740	12.928	39.192	87.030

Fuente: MINVU, DPH.

#### 1.2. Instituciones y articulaciones del Sistema de Producción Habitacional Social Chileno: cuáles son, funciones y cómo se articulan

El sistema de producción habitacional está regulado por una Política Habitacional que desde los ochenta ha sido modificada de forma relevante en cuatro momentos históricos: 1990, 2000, 2006 y 2010. El país no cuenta con Política Urbana (fue dictada en 1985 y derogada en el 2000: “debido a contradicciones con otras reglamentaciones dictadas por el MINVU y a la insuficiencia para responder al nuevo contexto urbano y político institucional vigente”) (MINVU: 2009). Más adelante, en este documento, se volverá a tocar el tema como una de las grandes deudas urbanas.

A nivel nacional, el Ministerio de la Vivienda (con más de 5000 funcionarios), es el encargado de: “mejorar la calidad de vida de chilenos y chilenas, posibilitando el acceso a viviendas dignas, barrios equipados y ciudades integradas”. El Ministerio se compone de tres Divisiones principales: División de Política Habitacional, Desarrollo Urbano y División Técnica, y cuatro Divisiones de apoyo: Jurídica, Administrativa, Finanzas, Informática. A ello se suma el

Departamento de Comunicaciones, Sistema Integrado de Atención al Ciudadano, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos CEHU, Contraloría Interna, Auditoría Interna. La Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios, encargada de revitalizar barrios degradados, el Programa Nacional de Aldeas y Campamentos, y el Parque Metropolitano de Santiago.

La Política se ejecuta a nivel nacional a través de un Servicio de la Vivienda (SERVIU), encargado de ejecutar políticas, planes y programas que disponga desarrollar el MINVU. En concreto es el organismo que revisa, evalúa y monitorea los proyectos habitacionales y urbanos (que son, para el caso, Chileno solo privados)<sup>5</sup>.

Hasta el año 2000 el SERVIU proyectaba, edificaba y financiaba en forma directa parte de la producción de vivienda, intervenciones barriales y viales, función que progresivamente fue disminuyendo hasta delegarla en el 2003 completamente al sector privado.

La focalización se garantiza a través de la aplicación en cada hogar pobre demandante de vivienda de una Ficha de Protección Social, que categoriza al hogar según el Grado de Vulnerabilidad, que es lo que determina el acceso a los servicios y beneficios públicos (no sólo los del sector vivienda). La Ficha de Protección Social es aplicada por funcionarios municipales y procesada a nivel nacional en el Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación). La información de la Ficha, se comparte en una serie de reparticiones públicas. Contiene datos a nivel de hogares y personas a los cuales se accede a través del RUT (*ID*) de cada persona.

A nivel regional el esquema se repite. El Ministerio es representado a nivel regional en todas sus funciones y atributos por Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs), complementadas por Servicios de la Vivienda regionales.

A nivel municipal existen Unidades de Vivienda, dependientes del Municipio, encargadas de difundir información relativa a la política habitacional, características y condiciones de acceso a los subsidios. Los municipios no tienen atribuciones para implementar sus propios programas de vivienda o urbanos que no sean los desarrollados por el Ministerio de la Vivienda<sup>6</sup>.

La organización, asistencia técnica y social de la demanda es de responsabilidad de las Entidad(es) de Gestión Inmobiliaria Social o EGIS, y de los Prestadores de Asistencia Técnica, ambos personas jurídicas, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro, que prestan los servicios de asistencia técnica. Las Egis prestan servicios a demandantes de vivienda nueva o usada, a quienes construyen vivienda en sitio propio, densifican el lote o quieren rehabilitar un inmueble. Los Prestadores de Asistencia Técnica o PSAT, prestan servicios de asistencia técnica para el Sistema de Subsidio

<sup>5</sup> En 1976, por el DL 1.305/1976, de 19 de febrero, el MINVU se reestructura y se descentraliza territorialmente. A partir de las corporaciones (CORVI, CORHABIT, CORMU y otras), que se fusionan, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI, cuyo reglamento orgánico es aprobado por el Decreto Supremo 397/1976, de 24 de noviembre), que son las representantes del gobierno central en las regiones y tienen como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial respectiva, y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU, cuyo reglamento orgánico es aprobado por el Decreto Supremo 355/1976, de 28 de octubre), instituciones autónomas del Estado, relacionados con el gobierno a través del MINVU, y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente éste o sus SEREMI.

<sup>6</sup> Hablo de institución afín, porque los municipios desarrollan por ejemplo el Programa de Mejoramiento de Barrios, administrado por el Ministerio del Interior.

Habitacional Rural (SHR) regulado por el D.S. N°117, (V. y U.), de 2002 y para el Programa de Protección del Patrimonio Familiar, en adelante PPPF, regulado por el D.S. N° 255, (V. y U.), de 2006, que permite ampliar la vivienda, mejorar el entorno de la vivienda o el entorno barrial.<sup>7</sup>

Los servicios de asistencia técnica que se externalizan corresponden a: Organización de la demanda y elaboración del proyecto técnico-social, contratación de las obras, recepción municipal de las obras, redacción del contrato de compraventa y trámites notariales y de inscripciones correspondientes en el Conservador de Bienes Raíces; y Ejecución del Plan de Habilitación Social. Corresponde al SERVIU supervisar el desarrollo de los servicios de asistencia técnica y social prestados por la EGIS y PSAT.

En el caso que los SERVIU contraten la Inspección Técnica (ITO), deben hacerlo con personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro Nacional de Consultores del MINVU, regulado por D.S. N°135, (V. y U.), de 1978, quienes deben inspeccionar según Manual de Inspección Técnica de Obras, aprobado mediante Decreto Supremo No 137, (V. y U.), de 1998 (ver: [www.registrostecnicos.cl](http://www.registrostecnicos.cl)).

A este punto es importante destacar que aún cuando existe un protocolo de acompañamiento de las familias (Plan de Habilitación Social) y de asesoría técnica para aquellas en que la solución habitacional es un mejoramiento de la vivienda existente, en la práctica las familias no se involucran mayormente en la producción de su vivienda, porque el sistema así como está diseñado, no considera –por ejemplo- contratación de mano de obra beneficiaria, o producción de tipo *in kind* cuando la situación lo amerita.

Las instituciones financieras privadas (Bancos, entidades sujetas a fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Administradoras de Mutuos Hipotecarios) ponen a disposición créditos hipotecarios, mutuos endosables o no endosables con garantía hipotecaria, letras de crédito hipotecario (que se venden a una tasa de interés en el mercado secundario). Contratos de arrendamiento con promesa de compraventa (“leasing habitacional”) originado por una sociedad del giro de plazo 8, 12, 15 o 20 años. A los deudores subsidiados se les exige seguro de desempleo, seguro de desgravamen y de invalidez 2/3, total o permanente, seguro de incendio y sismo.

Por su parte el Estado incentiva los créditos hipotecarios a través de un Subsidio Implícito que paga la diferencia de la venta de las letras de crédito en el mercado, subsidia la originación del crédito y se hace cargo de una garantía de remate para viviendas adquiridas con subsidio y crédito hipotecario: garantía estatal que se paga en caso que de rematarse la vivienda, el producto del remate no cubra el saldo insoluto de la deuda.

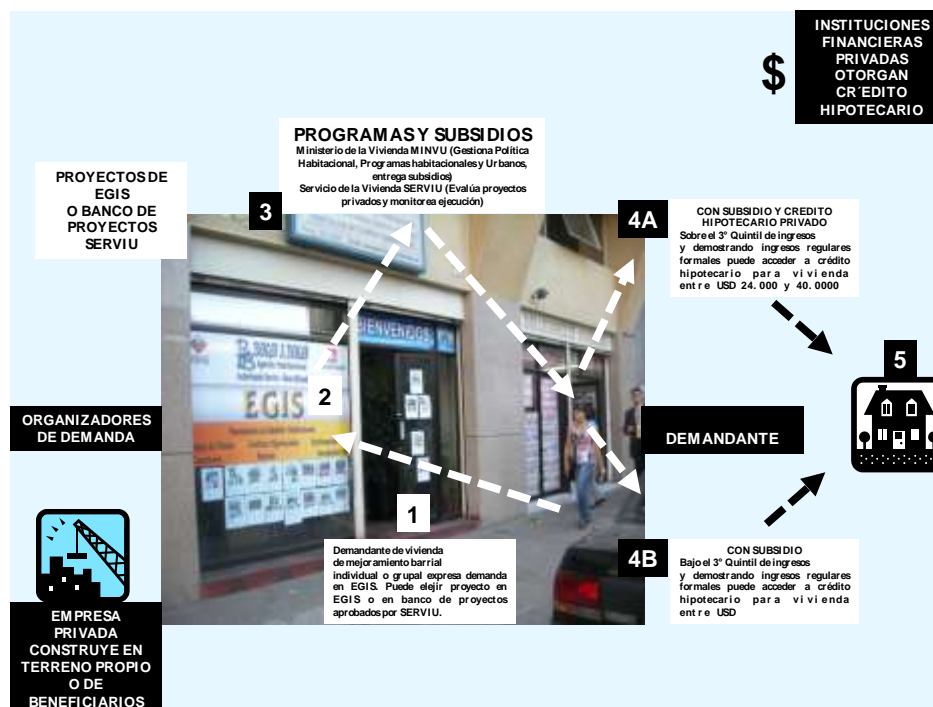
Las empresas constructoras e inmobiliarias aportan con los proyectos y stock de viviendas nuevas principalmente.

En síntesis, como muestra la imagen: el Estado subsidia parcialmente a la demanda, focaliza, presta asistencia técnica y social a través de terceros, fiscaliza obras, diseña y/o mejora políticas sectoriales; el sector privado financia la adquisición de vivienda nueva o usada a través de créditos

<sup>7</sup> Texto actualizado de la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997 (D.O. de 05.11.97) Fija procedimiento para prestación de servicios de Asistencia Técnica a programas de vivienda que indica, y deroga Resolución N° 241, de Vivienda Y Urbanismo, de 1996.

hipotecarios o mutuos endosables; maneja el mercado de suelo, compra, urbaniza, construye, amplía o repara viviendas entornos y espacios públicos. La participación del habitante se limita, primero, a solicitar la ayuda financiera del Estado, para la cual debe reunir una serie de requisitos —como un monto mínimo de ahorro previo—, y, segundo, escoger la vivienda nueva o usada cuyo precio pueda pagar.

El esquema, muestra sintéticamente los pasos para acceder a una solución habitacional (seguir secuencia numérica).



Esquema N°1: Itinerario de acceso a solución habitacional

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el sistema de financiamiento habitacional funciona porque el Estado, para promover el crédito hipotecario, ha generado una serie de instrumentos que lo aseguran. Era el propio sistema que en su discontinuidad de subsidio excluía a potenciales beneficiarios, y esa falta fue subsanada. Otro aspecto que aún excluye son las condiciones de acceso al crédito hipotecario. El Estado ha sido generosamente proteccionista con las instituciones crediticias, falta un tratamiento análogo con los beneficiarios potenciales, generadores de ingreso en el mercado semiformal, incapaces de acreditar regularidad en sus ingresos (es el caso de 40% de las familias allegadas) (Siclari: 2010).

### 1.3. Política de Suelo y Acceso a la Tierra

El acceso a tierra en Chile está garantizado a través del derecho real de dominio: Art. 582, inciso 1º: “El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”.

Modo de adquirir el dominio: Art. 588: “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte, y la prescripción”. En cuanto a la prescripción adquisitiva de bienes inmuebles, el Art. 2508 del Código Civil exige 5 años de posesión regular. Esta prescripción se llama Ordinaria. Existe una prescripción Extraordinaria que no exige una posesión regular (buena fe y justo título) y que requiere un plazo de 10 años (Art.2510 y 2511). Además existe la ley como modo de adquirir el dominio (por ejemplo, Ley Expropiatoria).

Existen además regímenes especiales de propiedad como las que reconocen tierras indígenas, las que no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. El Decreto Ley N° 574 año: 1974, que establece procedimientos sobre la adquisición de la propiedad austral. Decreto con Fuerza de Ley N° 5 año: 2004: define lo que se entiende por Comunidad Agrícola. Los comuneros son propietarios de un derecho o cuota sobre el predio común, el cual le permitirá el acceso al uso y goce de los bienes de la comunidad (artículo 1º bis c). Las disposiciones de este Decreto con Fuerza de Ley permite la constitución de la propiedad de la Comunidad Agrícola, el saneamiento de sus títulos de dominio y su organización. Decreto Ley 2.885 año: 1979. Ley sobre el otorgamiento de títulos de dominio y administración de terrenos fiscales en Isla de Pascua.

A diferencia de otros países de la región, en Chile es escasa la producción ilegal o semilegal de lotes urbanizados. La ocupación ilegal de lotes privados o Bienes Nacionales de Uso Público tampoco es común. Los lotes urbanos, en más del 85% están regularmente inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. No se evidencian grandes diferencias entre lo que señala el Registro y la realidad.

#### 1.4. Política para los Asentamientos Precarios

Chile, a diferencia de otros países de la región, se hizo cargo del proceso de informalidad muy temprano. Ya en la década de los sesenta, bajo un gobierno demócrata cristiano, con fuerte apoyo de la Iglesia, el Estado implementó intensos programas de radicación de asentamientos irregulares y construcción de nuevos conjuntos, proceso que continuó durante el gobierno militar y que fue complementándose con la modalidad *allegamiento* (hogares que comparten techo pero que cocinan separadamente). Esto hizo que el país no enfrentara procesos masivos de informalidad, o más bien que se tomaran medidas preventivas de los mismos. Mientras en otros países de la región comenzaban procesos de migración campo-ciudad y ocupación informal de extensos predios urbanos (años 50), el Estado chileno se organiza: en el Ministerio de Obras Públicas se crea el 1º Plan de Vivienda con el objeto de entregar una solución habitacional definitiva a gran parte de la población en asentamientos precarios (70.000 habitantes, en Santiago con 1 millón de habitantes, 0.7% de la población de la ciudad). El manejo de la informalidad continúa a fines de la

década con la promulgación del DFL N°2 1959, conocida como la Ley del Plan Habitacional, que facilita la construcción de grandes conjuntos de viviendas (60.000 personas) para habitantes de asentamientos precarios.

El Decreto 1.101/1960, de 18 de julio, fija el texto definitivo del DFL 2, establece incentivos que intentan promover la intervención del sector privado y motivar la edificación de viviendas tanto para los grupos más pobres de la población como para los estratos solventes: franquicias al capital privado, exención de impuestos, radicación de pobladores callampas. En este caso, la legislación permite que la CORVI pueda radicar a pobladores de viviendas insalubres, en terrenos propios o ajenos, recurriendo en este último caso, a la compra o expropiación. Las urbanizaciones sólo deben cumplir exigencias mínimas, y se facilita el traspaso o goce de los predios a los radicados, pudiendo incluso otorgárseles crédito a un plazo máximo de 30 años y sin intereses (Bravo, 1960).

Desde 1959, el Estado se embarca en la construcción de las poblaciones más grandes de Santiago, como la Población José María Caro, que acoge 60.000 habitantes en sus inicios, lo que representa una población mayor que las ciudades de Talca, Chillán o Valdivia en ese momento. En 1996 “la Caro”, como es conocida popularmente, ya cuenta con más de 90.000 habitantes. En estas poblaciones se incorpora la posibilidad de intervención de los habitantes en el proceso de construcción de su vivienda y en la consolidación de su entorno. Además, a finales de los años ´50, las primeras experiencias con tecnologías experimentales —impulsadas por la CORVI alrededor de 1959—, se realizan justamente en las poblaciones San Gregorio y José María Caro (Castillo: 2008).

Durante el gobierno de Frei Montalva iniciado en 1964, se busca disminuir el déficit de vivienda, considerada como un bien de primera necesidad al que —independiente de sus ingresos— toda familia tiene derecho y debe poder acceder.

Se establece el Programa Plan de Ahorro Popular (PAP) mediante Decreto Supremo 553/1967, de 26 de septiembre, que contempla cinco planes básicos de ahorro de acuerdo a las necesidades habitacionales y la capacidad económica de los distintos grupos de bajos ingresos (operación sitio, sitio urbanizado, sitio urbanizado con vivienda básica de 20 m<sup>2</sup>, sitio urbanizado con vivienda de 42 m<sup>2</sup> o departamento).

Se verifican grandes tomas en Santiago entre 1967 y 1972 pero con la llegada del gobierno militar las tomas de terreno desaparecen abruptamente.

En 1982 se crea el Programa de Saneamiento de Poblaciones, Lotes con Servicio y Mejoramiento de Barrios, mediante Ley 18.138/1982, de 25 de junio, reglamentada por el DS 804/1982, de 1 de julio. Se otorga a las municipalidades la facultad de urbanizar poblaciones existentes, construir casetas sanitarias y, con posterioridad, en 1988, se incorpora la construcción del entorno.

Al mismo tiempo, las organizaciones vecinales informales se organizan al alero de la Iglesia Católica y de las ONGs para brindar apoyo a los vecinos más necesitados. Paralelamente se implementa el modelo de subsidio y crédito (DS 188/78).

Bajo la administración de Patricio Aylwin (1990-1994), el gobierno cuenta con pocos recursos y el déficit habitacional alcanza un millón de viviendas, de

modo que, para evitar la toma de terrenos, el gobierno debe responder rápido a las necesidades de los allegados. Se opta entonces por diseñar un programa de vivienda progresiva en dos etapas, correspondiente al DS 140/1990, de 22 de octubre, dando en parte respuesta a la voluntad de los habitantes de mejorar día a día el medio en que viven.

La última situación crítica de precariedad habitacional fue abordada en 1996, a través del Programa Chile-Barrio, de regularización de asentamientos precarios; tomando como referencia el Programa Favela-Barrio, que se implementaba de forma paralela en Río de Janeiro. A través de Chile-Barrio fue regularizada la situación habitacional de cien mil familias, medio millón de personas, 972 asentamientos. Con esto la informalidad habitacional pasó de un 5% de la población nacional a 0.6% en el 2006. El programa se convirtió en política pública transformándose ese año (2006) en una línea de atención permanente a campamentos, LAC.

Paralelamente a esta intervención, en Chile existe desde 1982 el Programa de Mejoramiento de Barrios PMB, dependiente del Ministerio del Interior, cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo; además, dos leyes que permiten regularización de lote y vivienda en zonas urbanas y rurales que siguen el principio de *usucapión* (ver punto 1.4). Hoy existen en Chile 706 campamentos con más de 30.000 familias en ellos<sup>8</sup>. Los desafíos presentes son: Asignar 18 mil subsidios a familias de campamento; Cierre efectivo de 150 campamentos; Solucionar 33 campamentos más emblemáticos del país por medio de planes comunales de inversión; Término estructural de los campamentos en 6 regiones del país<sup>9</sup>.

La urbanización informal es un proceso que en Chile no existe. Se accede a tierra y suelo urbano dentro del marco de la ley que le permite a una persona natural o jurídica: comprar, permutar o gozar de derechos. No existe en Chile banco de tierras. Para regularizar tenencia Chile cuenta una serie de leyes: Decreto Ley 2.695 año 1979, para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella. Ley 16.741 año: 1968: la norma establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular. La Ley N° 19.776, año: 2001, sobre Regularización de Posesión y Ocupación de Inmuebles Fiscales, que permitió la regularización de 15 mil situaciones pendientes en todo el país. D.L. N° 1939 año: 1977, como acto de administración de las propiedades fiscales, establece normas de adquisición de bienes del Estado; administración y disposición (esto último ha permitido el otorgamiento gratuito de títulos de dominio a personas de escasos recursos).<sup>10</sup> Ley N° 19.558 año: 2003: faculta al

<sup>8</sup> El promedio de antigüedad de campamentos es de 21 años; 403 campamentos tienen una antigüedad superior a 15 años; 555 campamentos son urbanos y 151 rurales; las regiones que concentran mayor número de campamentos son Valparaíso, Bio Bio y Metropolitana, que representan un 61% del total; los terrenos que ocupan los campamentos son preferentemente de propiedad pública, tanto del estado como municipal (50%); el 26% de ellos está en terreno privados; el 77 % es igual o menor a 50 familias y el 50% igual o menor a 25.

<sup>9</sup> El terremoto y tsunami que afectó al país en febrero del 2010, generó 25.000 mil familias desplazadas por el evento, que hoy viven en 98 Aldeas; en estricto rigor una situación habitacional de características similares a campamentos pero de causa y tratamiento distinto. Bajo el alero del Plan de Reconstrucción hoy, 20.000 familias han sido beneficiadas con vivienda definitiva y 98 Aldeas están en vías de cierre con 4100 familias.

<sup>10</sup> "Técnicamente el D.L. N° 2695 es un saneamiento jurídico de la propiedad y el D.L. N° 1939 es un acto de administración, que no necesariamente es regularización, pero para efectos nuestros es

Ministerio de Bienes Nacionales a regularizar las propiedades que siendo ocupadas por particulares, son de propiedad de SERVIU o municipales (previa autorización del dueño del terreno), (Siclari: 2004).

### 1.5. Participación Popular y Control Social

En Chile es la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado la que reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas públicas, planes, programas y acciones. Mediante el instructivo presidencial N° 002 del 20 de Abril 2011, se establece que la participación ciudadana es uno de los ejes principales de la política de Estado. La Política de Participación Ciudadana defiende: la entrega de información relevante a la ciudadanía, cuentas públicas participativas anuales, consultas ciudadanas, consejos de la sociedad civil de carácter consultivo. En el sector vivienda los mecanismos de participación son aplicados a los siguientes temas:

- procesos de preparación o ejecución de políticas de vivienda y urbanismo, procedimientos para acceder a servicios y beneficios, normas, productos, actos, resoluciones, contratos, acuerdos. Para facilitar el acceso a información relevante el Ministerio cuenta con un Servicio de Atención al Ciudadano SIAC que se rige por la Ley sobre Acceso a la Información Pública o Ley de Transparencia N° 20.285.

## 2. ACIERTOS

Haciendo un recorrido por los distintos aspectos que definen el sistema de producción habitacional Chileno, es posible establecer que la legalidad y transparencia del sistema ha sido una de las garantías importantes de su éxito; asimismo, el hecho de haber permitido la participación de todos los sectores y actores involucrados.

Es preciso destacar al menos tres aspectos del sistema de producción del hábitat: sistema de focalización, mejoramiento de la calidad de la vivienda y mejoramiento oportuno de fallas.

El mejoramiento programático ha sido posible en parte gracias al monitoreo de la gestión que se hace a través del Sistema de Control de Calidad. Además la realización de la Encuesta bianual de Calidad de Vida, el análisis de datos levantados de forma permanente por los Observatorios Habitacional y Urbano ([www.observatoriahabitacional.cl](http://www.observatoriahabitacional.cl), [www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl)), los sistemas de monitoreo de gestión de cada programa, la Red VBC, [www.red-vbc.cl](http://www.red-vbc.cl), que con su batería de actividades constituye un espacio de debate de temas contingentes de política pública, etc. A este paquete de evaluaciones sectoriales y espacios de debate, se suman las que realiza por mandato la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (ver: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

---

una convención hablar como acción de regularización incluyendo estos dos instrumentos básicos, que sí han sido sujetos a modificaciones y que han derivado a leyes especiales que derivan de ellas mismas, pero que son como las normas madres...” Ex Directora Dirección de Constitución de la Propiedad Raíz, Ministerio de Bienes Nacionales en entrevista del 10.08.2004.



### 3. OMISIONES Y EFECTOS NEGATIVOS

#### La deuda urbana

En estos 200 años, Chile ha reflexionado poco y mal sobre el devenir de sus ciudades. Esa reflexión ha concretado solo en dos instrumentos: la política de desarrollo urbano del 1979, cuando se enfatizó en que el suelo era un recurso no escaso, bajo el supuesto de que sería el mercado quien regularía naturalmente los precios y, contrariamente en el 85, cuando el suelo fue considerado nuevamente un recurso escaso (tras haber experimentado alzas de precios injustificadas que distorsionaron extremadamente este mercado)<sup>11</sup>.

La nueva propuesta política, en formulación, toma mucho de lo propuesto por la Cámara Chilena de la Construcción, basada en el principio de satisfacción de demandas y aspiraciones de los ciudadanos, conjugando el ejercicio de la libertad con la responsabilidad (CChC:2011:12). Distingue además cuatro áreas de desarrollo: (i) generación de espacio físico (ii) manejo de externalidades y de resolución de conflictos, (iii) participación ciudadana y certeza jurídica (iv) desarrollo de ciudades competitivas.

De la propuesta es meritorio que aborda prácticamente la totalidad de los temas territoriales y urbanos pendientes en nuestro país, tanto de gestión como institucionales. En este último sentido, propone la creación de un ministerio nuevo, que agrupe a los sectores infraestructura, transporte y urbanismo (MITU), siguiendo en parte los pasos brasileros del Ministerio de la Ciudad.

Habrà que analizar muy bien esta última parte de la propuesta de la Cámara, cuánto y cómo ésta es acogida en el Ministerio de la Vivienda hoy, para que no suceda en Chile lo que sucedió en Brasil, producto de la desarticulación ministerial a partir del 2005 por la discontinuidad de directivos al interior del Ministerio de la Ciudad (Bonduki: 2011).

En otro ámbito, ojalá Chile formule una política de patrimonio. Hoy son dos las instituciones responsables de velar por su cuidado y desarrollo: el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a través de la Ley de Urbanismo y Construcciones, que regula inmuebles y zonas de conservación histórica, y la Ley de Monumentos Nacionales, articulada a través del Consejo de Monumentos, que regula Monumentos Nacionales y Zonas Típicas. La legislación vigente genera efectos contrarios a los buscados, porque una vez declarado patrimonio un inmueble o una zona de conservación patrimonial, se vuelven prácticamente intocables, fomentando su deterioro y coartando la posibilidad de regeneración.

---

<sup>11</sup> El gobierno militar sostuvo que la frontera entre zona urbana y zona rural, establecida por ley, conducía a distorsionar arbitrariamente los precios del suelo y, por lo tanto, a reducir la oferta de terrenos urbanizables para la producción de vivienda social. En consecuencia, se opta por suprimir este límite y permitir la expansión urbana sin imponer restricciones a la libertad con que idealmente debería operar el mercado. Esto es relevante porque influenció el posterior crecimiento en extensión de la ciudad. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 sostiene que el suelo urbano no es un recurso escaso. Aunque en 1985 ([Decreto Supremo N° 31](#)) se ajusta esta política y se afirma que el suelo urbano sí es un recurso escaso, que el derecho de propiedad puede tener restricciones en beneficio del interés común, que la libre iniciativa y el mercado deben supeditarse a la planificación estatal y que, por último, se debe promover el uso intensivo del suelo de áreas consolidadas a fin de evitar el crecimiento en extensión, desde entonces no se ha detenido la urbanización de las periferias.

## La deuda habitacional

Sobre "deudas habitacionales" hay que destacar: deudores habitacionales pobres; formación de *ghettos* urbanos, y deterioro de la calidad física y funcional de viviendas, barrios y ciudades.

En el 2007 existían en Chile 409.114 deudores habitacionales, de ellos 131.143 morosos (26%), 110.987 (27%) habían reprogramado la deuda, 9.594 estaban sujetos a cobranza judicial (2.3%) y a 719 se les había rematado sus viviendas (0.17%), (SBIF: 2007). La cifra no ha disminuido de forma relevante a pesar de una serie de condonaciones, subvenciones y repactaciones de deuda. Hoy existen entorno a 450.000 deudores habitacionales pobres y emergentes (hasta tercer quintil). El 80% de esos deudores pertenece al 1° quintil de ingresos.

En términos breves: a partir de la gran presión ejercida por movimientos de deudores habitacionales desde inicios del 2000 en adelante (siendo mayoritariamente representados mayoritariamente por la Agrupación Nacional de Derechos Habitacionales, ANDHA<sup>12</sup>), y gracias a un informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados sobre los defectos en la calidad de la construcción, el Ministerio de la Vivienda, a través del decreto N°111/2007, otorga una subvención por el monto total de la deuda para deudores de Viviendas SERVIU y SERVIU-Banca.

Con ello se extingue automáticamente la deuda para estos beneficiarios, que en general habían pagado créditos por casi treinta años a tasas del 6.2% promedio, al Servicio de la Vivienda SERVIU o a una institución financiera

<sup>12</sup> El movimiento de los deudores habitacionales tiene una larga historia, sin embargo, se cristaliza en el 2004, representando mayoritariamente a trabajadores asalariados quienes durante la segunda mitad de los años 80 habían accedido a una vivienda propia a través del Programa Especial para Trabajadores (PET D.S 235\1985); viviendas de USD16.000, con subsidio de USD3.6000 y créditos de USD 9.600, pagados en cuotas por 15 años a tasas de interés ponderada del 6.2%; y que representaban al 50% de los deudores habitacionales con obligaciones pecuniarias pendientes con instituciones financieras.

La Agrupación se fortaleció y unió más en la lucha contra los decretos de Ravinet (Ministro de la Vivienda bajo la administración Lagos) de Septiembre de 2004 y al encarar conjuntamente la mesa de trabajo que formó la Ministra Tschorne (noviembre-diciembre de 2004). Los movimientos tuvieron un rápido crecimiento durante el 2005, especialmente durante la huelgas de hambre de Marzo y Julio de ese año, en donde miles de pobladores salieron a luchar por terminar con la deuda Serviu y exigir la "asimilación a la Vivienda Social Dinámica sin Deuda".

Ya a finales del 2005 la Agrupación obtiene la condonación de 172.000 familias deudoras del Serviu que eran indigentes, adultos mayores y con enfermedades catastrófica, pero aún quedaban miles familias pobres sin condonación, por lo que las presiones continúan hasta conseguir la condonación de todos los deudores del Serviu, llegando a un total de 262.000 familias trabajadoras pobres condonadas hacia el 2006. Además, durante el 2006 y 2007, se consiguió la condonación de los deudores Serviu-Banca (deudores del BancoEstado y Desarrollo), que eran unos 21.000 en todo el país.

Debido a la exitosa capacidad negociadora de este movimiento, se suman a él en el 2005 los deudores bancarios de viviendas sociales.

- Entre el 2006 y 2008 el movimiento Andha Chile a Luchar logró detener los remates de todas los deudores subsidiados; recursos para que a todos los deudores PET de Chile se les aplicara la Ficha de Protección Social (instrumento a través del cual se testimonia el grado de vulnerabilidad social y económica del hogar deudor, requisito de acceso para beneficios; rebaja de los intereses aún máximo de 6% (incluida comisión del banco) para los PET y que el costo de los refinanciamientos no los asuma el deudor; propuesta del gobierno de rebajar en un 50% los dividendos de los deudores PET y DS. 62 vulnerable.

privada. Se trata de una situación relevante, por cuanto a través de esta medida, por primera vez en su historia, el Ministerio de la Vivienda finaliza su rol de acreedor en el sistema de producción habitacional social, entregando solución total e inmediata a familias que habían pagado con creces sus viviendas.

En un segundo momento, el MINVU dispone de beneficios para el Programa para Trabajadores PET, quienes compraron Vivienda Básica Privada o Nueva Básica, que tenían deuda con instituciones financieras provenientes de créditos hipotecarios o mutuos hipotecarios endosables. Para ellos se establece una subvención de hasta el 60% de la deuda, en caso de estar al día con los pagos y ser pobres, clasificados en los primeros cuatro deciles de vulnerabilidad social según la Ficha de Protección Social (DS N°51/2009).

Hoy el MINVU continúa con beneficios para deudores de Vivienda Básica Privada, Programa Especial para Trabajadores PET y ha incluido a deudores que obtuvieron la vivienda a través del Subsidio Unificado DS 44 de 1988. El MINVU subvenciona entre el 60% y el 20% de la deuda de acuerdo al grado de vulnerabilidad económica y social de los deudores, beneficia también a mujeres separadas de hecho sin vivienda aún cuando no sean las titulares de la misma, considera un seguro de cesantía que cubre 4 mensualidades para el total de deudores hipotecarios pertenecientes a los dos primeros quintiles. Adicionalmente contempla la evaluación y subvención total de la deuda para jefes de hogar enfermos catastróficos, hogares indigentes, etc. La medida considera reprogramación subsidiada de deuda para morosos.

Aún cuando el Estado a través del Ministerio de la Vivienda quedan muchos deudores incapaces de pagar sus créditos.

El punto de fondo en esta situación es que el Ministerio de la Vivienda ha asumido la incapacidad de pago de habitantes pobres, habiendo por ejemplo extinguido la deuda de 21.000 deudores SERVIU Banca por un total de MUS\$ 28 (al 2012), recursos que pudieron haberse utilizado desde un principio en suelos mejor localizados y viviendas de mejor calidad.



Imagen N°7: Deudores habitacionales manifestándose en Santiago de Chile (2009), archivo propio P.Siclari

Hoy los movimientos de deudores habitacionales piden condonación total de la deuda de habitantes pobres, cualquiera sea el programa habitacional a través

del cual la obtuvieron condonación con copago para deudores hasta el segundo quintil, y subvenciones hasta el 60% para deudores del tercer quintil y más. Ciertamente habrá que evaluar la capacidad de pago de los deudores que adhieren a estas demandas, de modo tal que en un futuro cercano se considere desde un principio esa incapacidad, para considerar como inversión inicial lo que hoy se gasta en subvencionar la deuda.

Tabla N° 4 Tratamiento de la deuda hipotecaria social		
Grupos	Lo que ofrece el Estado*	Lo que piden los movimientos de deudores habitacionales
N°1: Vivienda de menos de 650 UF, para hogares con ingresos mensuales hasta USD 800, con jefe de hogar con enfermedad catastrófica mayor al 50%	Condonación total de la deuda.	Que la condonación o copago de deuda incluya a los beneficiarios de todos los programas habitacionales (hoy se excluye el DS174, DS 40, DS4, DS 120 Leasing).  Condonación total de la deuda para familias pobres, primer quintil todos los programas. También para habitantes de casa COPEVA y con un integrante discapacitado, enfermo crónico o catastrófico. Hoy se ofrece hasta el 60% de subvención.  Subvención del 50 o 60% para familias sobre el segundo quintil y más, todos los programas. Hoy se ofrece el 20%.
N°2 Hogares al día en la deuda	Hogares con puntaje entre 2000 y 6035 de la Ficha de Protección Social: subvenciona dividendando al 60%.  Hogares con puntaje entre 6035 y 8000: subvenciona dividendando al 50%.  Hogares con puntaje entre 10.500 y 11735: subvenciona dividendando al 20%.	
N° 3 Hogares MOROSOS	Iguales beneficios que para el grupo N° 2 pero con pago de USD 20 por trámites de repactación de deuda.	

Fuente: Elaboración propia, diversas fuentes.

Nota: \* Hoy el MINVU beneficia a Programa DS 235 PET, DS 62 Vivienda Básica y Privada y DS 44 Subsidio Unificado.

## Ghettos urbanos, Obsolescencia

El problema más visible lo constituye la forma de habitar los bloques de vivienda colectiva en altura. Este tipo de vivienda representa casi la mitad de la vivienda social construida entre 1980 y 2000 en Santiago —más de 150.000 unidades de vivienda. En la gran mayoría de estos grandes conjuntos habitacionales, las viviendas no han sido acogidas a la Ley de Copropiedad, por lo que los derechos y deberes de la vida en comunidad no están reglamentados. Cunde la ley del más fuerte. Los terrenos adyacentes a los bloques son tomados por las viviendas que ocupan los primeros pisos. Los departamentos son ampliados con volúmenes yuxtapuestos, montados sobre débiles estructuras, y las estructuras portantes de los edificios están debilitadas por las transformaciones realizadas a los muros. Para responder a este problema el Ministerio ha activado el Programa Condominios Sociales, como piloto, pero que ciertamente tomará fuerza en los años que vienen. Queda pendiente en estos conjuntos el reforzamiento del equipamiento y servicios públicos y privados, para evitar que la pobreza se reproduzca debido a una compleja movilidad producto de un *urbanismo fragmentador* (Jirón:2011).

## 4. LA POLÍTICA HABITACIONAL DE CHILE EN LATINOAMERICANA

La política habitacional chilena es de tipo *up bottom*; como ya se ha señalado ha dado eficaz respuesta al déficit cuantitativo de vivienda, esto gracias al tamaño del país, a una estructura institucional centralista, de gestión transparente garantizada a través de ciertos mecanismos de control y constante innovación programática.

Este proceso tan eficaz en ciertos aspectos ha generado efectos colaterales negativos no menores: el allegamiento es en Chile como la informalidad en el resto de América Latina. Hasta que no se flexibilicen las condiciones de acceso a crédito hipotecario, o entren al sistema la *banca social*, las familias con gran capacidad de generación de ingresos semiformales seguirán optando por vivir de allegados. No en la periferia de la ciudad, que es prácticamente la única alternativa permitida por el mercado formal de viviendas y suelo. Está por verse la evolución de las últimas modificaciones del Sistema de Subsidio Habitacional que puede llegar a cubrir casi el 50% del valor de las viviendas para esta población.

Una tan eficaz pero rígida política de financiamiento habitacional, coarta otras formas de habitar posibles: no existe un programa habitacional que fomente la vivienda-taller, en circunstancias de que el 30% de las familias pobres en Chile declara trabajar dentro de la vivienda o lote; no existe política de patrimonio, la autoconstrucción técnicamente asistida, a excepción de lo que permite el Plan de Reconstrucción en zonas afectadas por el terremoto y tsunami no está en discusión.

En conclusión, Chile tiene mucho que decir a los países vecinos respecto del modelo ABC, y de los muchos aciertos instrumentales que lo hace uno de los países más transparentes, garante de procesos de focalización efectivos en materia habitacional; pero también tiene mucho que aprender, de los errores y omisiones de la propia política y sistema de producción habitacional.

Estamos frente a un sistema rígido, diseñado para permitir un cierto equilibrio entre todos los intereses en juego, donde el allegamiento, la casi extinción de iniciativas habitacionales populares y poco cuidado del patrimonio habitacional tangible e intangible son también manifestación de este enfoque. Además, al ser un país con falta de directrices nacionales sobre atributos y destinos regionales y urbanos, no discrimina sobre grandes proyectos urbanos privados. Las ciudades se construyen “por proyectos”. No hay claridad sobre qué ciudades tenemos, qué ciudades queremos, qué ciudades nos faltan, cuáles o qué partes de ellas no debemos perder. Fundar nuevas ciudades es una práctica inconcebible. Revitalizar centros con potencial patrimonial es un proceso difícil de desarrollar porque los instrumentos de planificación no lo consienten.

En vivienda, el país debiera hacerse cargo de la calidad de vida y barrios en las periferias pobladas de grandes conjuntos habitacionales sociales. En este sentido, los mecanismos de administración de los bienes comunes del parque social periférico, las políticas de desarrollo de borde costero, de gestión de patrimonio de México, Brasil y Ecuador; los programas de equipamientos y servicios urbanos públicos y privados de escala comunal de Colombia, el cooperativismo habitacional de Uruguay, y los mecanismos de coordinación interinstitucional, son desafíos pendientes para un modelo que resuelve mucho pero no todo, y que deja fuera o regula mal opciones de desarrollo para los más pobres, y también para las grandes inversiones.

Replicar con cautela el Sistema de Producción Habitacional Chileno, ese es el mensaje.

Nota final: Los conceptos geográficos censales pueden encontrarse en [www.ine.cl](http://www.ine.cl), asimismo la definición de déficit habitacional en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

#### Bibliografía

Bonduki (2011): “Avances, limitaciones y desafíos de política habitacional del Gobierno Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad”, trabajo presentado en el II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular y Inclusión Social de Clacso. Caracas – Venezuela 27-29 de julio de 2011, en publicación.

Castillo (2008): “Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile”. Cuaderno electrónico N°6, Santiago.

Chile. Constitución 1980, Art. N°582

Chile. Ley de Monumentos Nacionales

Chile. Ley General de Urbanismo y Construcción

Chile. Ley de Transparencia N° 20.285

Chile. Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

Chile. Ley de Copropiedad Ley 19.537/1997

Giménez Pilar y Herrera Fernando (2011): Bases para una "Política Nacional de Desarrollo Urbano", DT 67, Cámara Chilena de la Construcción.

Greene M (2007): Procesos de recuperación y repoblamiento de centros urbanos: para qué, para quien, cómo?, en Cien años de política de vivienda en Chile, PUCCH, UNAB, UCV, Santiago, 2007.

MINVU. Decreto N°111/2007

MINVU. Decreto N°51/ 2009

MINVU. DS N°62 de 1984 y DS N°155 de 2001

MINVU. Decreto N°12/ 2011

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica, *CHILE, Un siglo de políticas en vivienda y barrio*, Santiago de Chile, 2004.

MINVU (2011): Decreto N° 1, 2011, Ministerio de la Vivienda.

MINVU (2002): Sistema de Subsidio Habitacional Rural (SHR) regulado por el D.S. N°117, (V. y U.).

MINVU (2006): Programa de Protección del Patrimonio Familiar, en adelante PPPF, regulado por el D.S. N° 255, (V. y U.).

MINVU (2011): Catastro Nacional de Campamentos. Documento interno CEHU, Santiago.

Razmilic Slaven(2011): "Ajustes a la política habitacional", documento interno de trabajo, MINVU, Santiago, marzo.

Riofrío Gustavo(1998): Lincoln Institute, presentación de clase, Antigua, Guatemala.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (2004) "El problema de vivienda de los "con techo"", *EURE*, Volumen 30, No 91.

Rodríguez Jorge et. Al (2006): Gasto Público en Vivienda, Estudios de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda.

SBIF (2009): "Financiamiento bancario de viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional", DT.

Siclari (2004): Recolección y selección de información sobre programas de regularización del suelo e informalidad en Chile, DT, CEPAL.

Siclari (2010): "Demandas y Prioridades Habitacionales de Allegadas en Chile", PPT, presentado en el World Urban Forum 5, Rio de Janeiro, Side Event.

Siclari (2011): "*Chilean Housing Policy: successes, effects and areas needing further research*", charla dictada en Columbia University, NY, abril 2011.

Simián José (2010): "Logros y desafíos de la política habitacional en Chile", Estudios Públicos, 117, Santiago.

Web

[www.observatoriohabitacional.cl](http://www.observatoriohabitacional.cl)

[www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl)

[www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/>

[www.red-vbc.cl](http://www.red-vbc.cl)