

Una mirada sobre las Políticas de Vivienda Social en Chile

Período 1988-2006

Jornadas de Reflexión: Políticas para la
Producción y Financiamiento de Hábitat
Quito, diciembre 2018

Serie de Notas Técnicas CAF *Vivienda en foco*

Desafíos y soluciones para atender las demandas habitacionales de América Latina y el Caribe

En el marco de la Estrategia de Vivienda Adecuada y Hábitat 2031

CAF 2026

Construida/Producida por la **Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible**, de la **Gerencia de Desarrollo Territorial Sostenible** dentro de la **Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de CAF**.

Julián Suárez Migliozi, gerente de Desarrollo Territorial Sostenible, CAF.

Emil Rodríguez Garabot, director de Hábitat y Movilidad Sostenible, CAF

Coordinación y redacción

Alfredo Rodríguez

Colaboración

Alfredo Rodríguez

Edición y diseño

Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible – CAF: **Amparo Arteaga, Pablo Lopez y Mariana Poskus**

Diseño y maquetación: **Estefanie Quispe Salas**



Obra digital disponible en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com con acceso abierto bajo la licencia

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0>

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Una mirada sobre las Políticas de Vivienda Social en Chile

Período 1988-2006

Jornadas de Reflexión: Políticas para la Producción y Financiamiento de Hábitat
Quito, diciembre 2018

Alfredo Rodríguez



Figura 1. Chile. Fuente: tomada de <https://arquitecturaviva.com/obras/viviendas-villa-verde> (22 de Noviembre de 2024).

Contenido

1

Marco Contextual — 6

2

Santiago, un caso — 8

3

Reflexiones sobre lecciones aprendidas en la implementación de esas políticas en sus países, desde un enfoque de accesibilidad — 20

Capítulo 1.

Marco Contextual

La política habitacional en Chile basada en el subsidio habitacional tiene cuarenta años de vigencia: se inició en 1978 y continúa hasta la fecha. Sus aciertos y errores son útiles de revisar cuando se comienzan nuevos programas. Obviamente, una política pública que abarca un lapso tan extenso tiene muchas particularidades, que no voy a tratar aquí. Tampoco voy a tratar los aspectos referidos al detalle técnico de su financiamiento e institucionalidad; más bien, destacaré los efectos urbanos y sociales que han resultado de la producción masiva de viviendas sociales.

En una línea de tiempo del desarrollo de la política habitacional en Chile podemos fijar tres periodos: (i) Periodo 1978 a 1988, durante el cual se instalan las bases administrativas, financieras, y operativas de la política; (ii) Periodo 1988 a 2002 (2006), que corresponde al auge y decadencia del modelo; y (iii) Periodo 2006 en adelante, donde a la vez que mejoran los programas existentes, se desarrollan otros para mitigar los efectos sociales y urbanos del período de auge. Estos apuntes se centran en el período 1988 / 2002 (2006), que corresponde al auge de la política habitacional chilena, ampliamente difundido en América latina. A mi juicio, destacan en ella los límites de una política sectorial dedicada a la producción masiva de unidades habitacionales, donde no se considera ni a sus habitantes, ni el entorno urbano y/o territorial. En el período señalado se construyeron alrededor de 500 mil viviendas sociales en el país. El punto que quiero colocar es que, si solo consideramos los datos estadísticos, fue un gran éxito: en términos cuantitativos significó la reducción del déficit habitacional; y también, en términos políticos (a partir de 1990), la reducción de la presión social de los comités de allegados y de pobladores que residían en campamentos. Sin embargo, si examinamos en mayor detalle los productos, los impactos de los conjuntos habitacionales en la ciudad, las percepciones que los usuarios tenían de sus nuevas viviendas, el éxito cuantitativo resultó un desastre cualitativo.

Una política de vivienda no es solo un tema de reducción de déficit habitacional, sino de construcción de ciudad, de territorios urbanos. Y para ello no basta una intervención del Estado y de empresas constructoras (públicas o privadas). Es necesaria la participación de los habitantes y de las autoridades locales.

Algunas definiciones para tener en cuenta

¿Qué se considera vivienda social en Chile en el período escogido?

Vivienda social, se señala, es una construcción, inicialmente de un costo menor a 400 UF (16.000 US\$). Esto es, una mercancía que no está definida ni por su materialidad, ni por su localización en la ciudad, sino por un índice. Es: una abstracción financiera.

¿Qué es el sistema del subsidio habitacional?

Un sistema para financiar la compra individual de una vivienda social, compuesto por: ahorro familiar + subsidio estatal + crédito bancario. Tal sistema se inscribía inicialmente (1978) en el propósito de reactivar el sector privado de la construcción.

¿Qué ha sido la política de vivienda social?

Subsidios a la demanda, que —en la práctica— han sido subsidios a la actividad de la construcción, destinados a financiar la construcción de viviendas baratas, en lugares alejados de la trama urbana.

Estas definiciones han cambiado a lo largo de los últimos cuarenta años. Por ejemplo, las reglas del ahorro familiar o del crédito bancario en algunos casos se han omitido; se ha aumentado el tamaño de las viviendas, pero la concepción básica sigue siendo la misma: la política de vivienda social es un procedimiento que destina recursos estatales para la construcción de viviendas sociales por empresas privadas.

Capítulo 2.

Santiago, un caso

En Santiago, en el período 1988 a 2000, el subsidio habitacional permitió la construcción de más de doscientas mil viviendas sociales de bajo estándar y con un diseño que nunca se pensó para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento. Como resultado, alrededor de los 2000, una quinta parte de la población de la ciudad residía en nuevos conjuntos de viviendas sociales.

¿Qué se construyó?

Se construyeron dos tipos de viviendas sociales: i) pareadas de un piso o continuas de dos a tres pisos en lotes individuales; ii) departamentos de 32 metros cuadrados. De las viviendas sociales señaladas, la mitad se ubicó en lotes individuales. Eran viviendas pareadas en lotes individuales y/o viviendas continuas en lotes individuales. El tamaño de estos lotes varió con los años: a principios de los 80, los militares erradicaron los campamentos, trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes de entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años 90, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes individuales a 60 metros cuadrados, y las viviendas, a 32 metros cuadrados.

La otra mitad de las viviendas incluyó departamentos de 32 metros cuadrados en edificios o blocks de mediana altura, con un promedio de tres pisos. Estos *blocks* son de propiedad horizontal, con un sistema de condominio que sus habitantes no conocían previamente. La convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios hacinados ha sido difícil. Los espacios comunes, más bien espacios residuales entre los edificios que no facilitaban el encuentro ni la recreación, en muchos casos fueron ocupados por extensiones de los primeros pisos.



Figura 2. Viviendas pareadas en lotes individuales a fines de 1980.



Figura 3. Viviendas continuas en lotes individuales a comienzos de 1990.



Figura 4. Vivienda de propiedad horizontal en altura, el estándar desde comienzos de 1990.



Figura 5. Paisaje urbano creado por las viviendas de propiedad horizontal en sitio de propiedad individual.

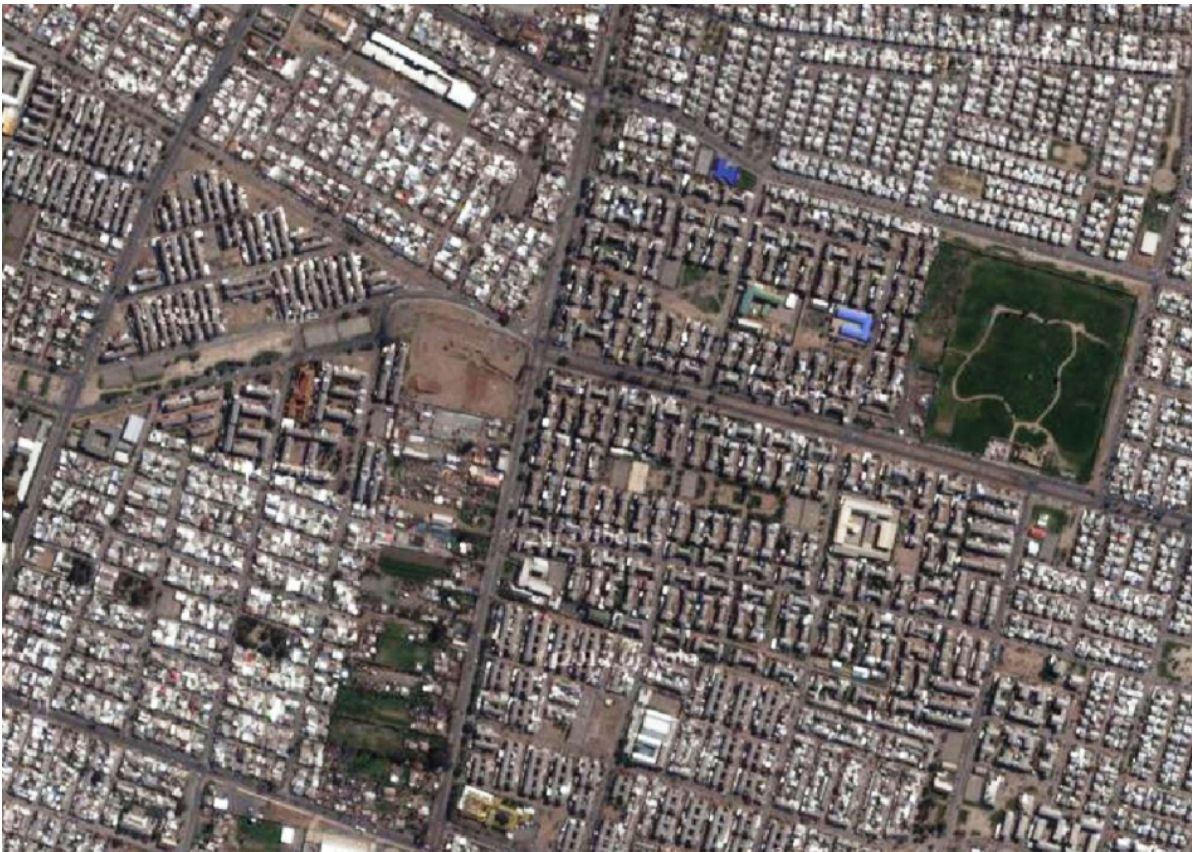


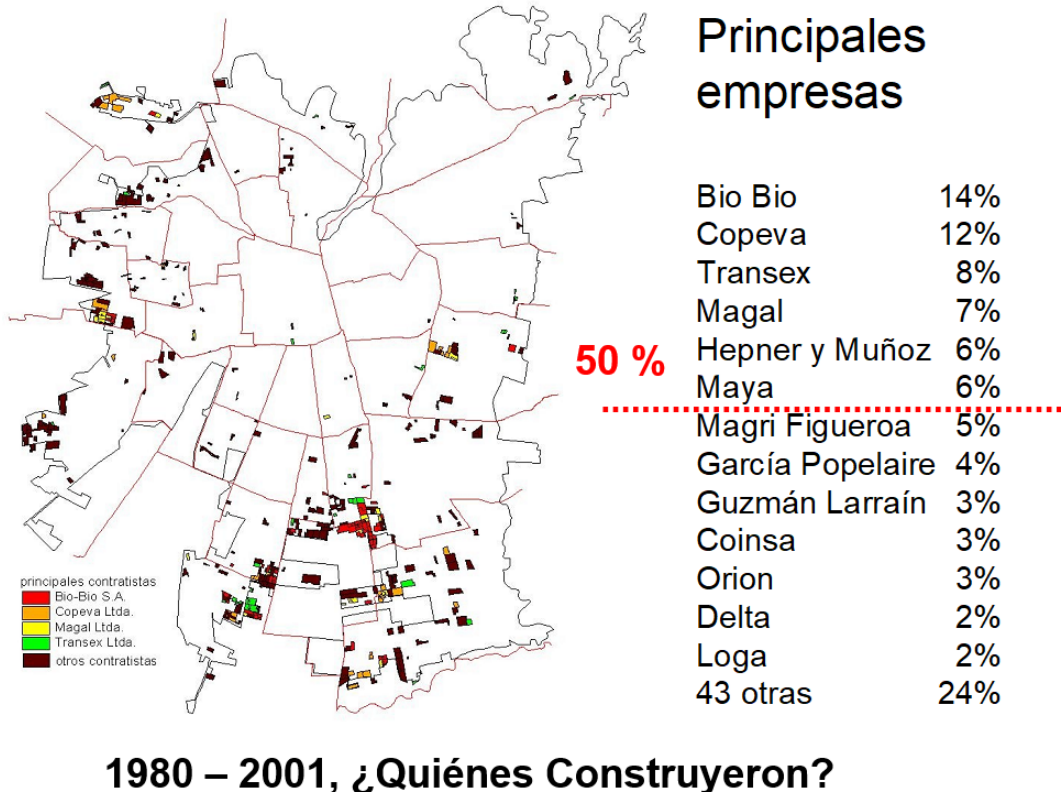
Figura 6. Paisaje urbano creado por las viviendas de propiedad horizontal

¿Quién construyó las viviendas?

Del total de 56 empresas constructoras identificadas en un catastro de viviendas sociales construidas en Santiago entre 1980 y 2001, seis empresas habían construido más del 50 por ciento del total. Esta concentración puede tener diferentes lecturas. La más atingente para el propósito de estas notas es que el objetivo de alcanzar una producción masiva conlleva la existencia de empresas constructoras capaces de producir varios miles de unidades por año, y no son muchas las que cuentan con la disponibilidad de terrenos, y con los recursos financieros, técnicos y de gestión necesarios. De acuerdo con la modalidad de las licitaciones convocadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), las empresas ofertaban proyectos que incluían terreno y viviendas. En algunos de estos casos, las empresas licitadoras ofrecieron conjuntos de más dos mil unidades

de vivienda, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea. Para evitar la evaluación de impacto ambiental y vial, estos proyectos eran subdivididos en conjuntos menores que cuatrocientas unidades.

Los criterios de diseño de los conjuntos estaban definidos por las empresas constructoras y daban por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se situaba como en una "tierra de nadie", como por obra de un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como un pan de molde que se corta al llegar a la calle, sin fachada alguna. Ni el Minvu, ni los arquitectos, ni los empresarios, ni los constructores, se detuvieron a pensar en el impacto de tales construcciones en las personas, en la ciudad, y menos aún en el costo social de su reemplazo.



1980 – 2001, ¿Quiénes Construyeron?

Figura 7. Plano de Santiago con lugares y empresas

¿Dónde se construyó?

Las empresas que construyeron mayor número de unidades fueron aquellas que contaban con reservas de terrenos. Eso se comprueba por la configuración de grandes manchas urbanas cubiertas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras. En el trazo de estas manchas no participaron las instancias de urbanismo del Minvu ni de las municipalidades; ni, por lo menos, en la definición de un plan maestro de estas áreas. Posteriormente, alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, algunos municipios y promotores privados instalaron de forma desordenada equipamiento social rudimentario, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. Hay servicios, pero su calidad es deficiente, al igual que los conjuntos de vivienda. Al decir de un alto funcionario del Minvu de la época: “Las empresas inmobiliarias saben más que nosotros dónde localizar sus proyectos”.

¿Quiénes llegaron a vivir en estos productos?

En su mayoría, las familias que llegaban de forma masiva a los conjuntos habitacionales no se conocían previamente; prácticamente no conocían el lugar donde estaría su población, y solo el día de la inauguración (en que se les entregaba la llave) sabían cuál sería su vivienda. El modelo de postulación suponía que las familias que cumplían con determinados puntajes (de pobreza, vulnerabilidad y otros) podían inscribirse en los llamados a subsidios que realizaba el Minvu, y a las familias beneficiadas se les informaba que contaban con un subsidio para comprar o recibir una vivienda en un determinado conjunto habitacional, en un lugar determinado. Lo dicho es un resumen muy general, pero muestra un tratamiento burocrático al problema de la vivienda social que no favorecía el fortalecimiento de una identidad previa, o posterior a la entrega de las viviendas, entre estas y sus destinatarios.

Al final de la década, ¿qué opinaban los habitantes?

Los programas de viviendas sociales atraen —como señalaba en la época Francisca Márquez— a diferentes tipos de familias, que ella tipificaba entre dos polos: uno era el de las familias pobres para las cuales la nueva vivienda cumplía con el sueño de la vivienda propia (valor de uso); el otro, compuesto por familias para quienes la nueva vivienda era el paso que les ofrecía un capital inicial para posteriormente buscar otras localizaciones en la ciudad (valor de cambio).

El punto es que las viviendas sociales resultado de la producción masiva no cumplían ni uno ni otro de los propósitos de las familias beneficiarias.

Varios estudios mostraban que, en el período 1990 y 2006, el precio promedio de la tierra en Santiago aumentó entre 8 y 14 veces. En cambio, para los propietarios de viviendas sociales su precio de venta prácticamente no aumentó (Sabatini 2005, Trivelli 2006, Rodríguez & Sugranyes 2006).

Por otra parte, en una encuesta (Encuesta SUR 2001-2002) encontramos que 2 de cada 3 familias quería irse de la vivienda recibida. En el 64,5 por ciento de los hogares nos señalaron que querían “irse de la vivienda”. Lo interesante es que, al desagregar el motivo, este no se refería —como pensábamos que sería— al tamaño reducido de las viviendas, sino a características del barrio, del entorno. Y a la pregunta de por qué no se trasladaban a otra vivienda o a otro barrio, la respuesta común era: no tenían otra opción.

¿Qué hicieron los vecinos? Invirtieron en las viviendas

Los 33 metros cuadrados de las viviendas eran insuficientes para las 1,9 familias por vivienda que habitaban los conjuntos de viviendas sociales, y como no tenían otra opción, la mayoría de los residentes las ampliaron.

En el caso de las que correspondían a lotes individuales (pareadas y continuas), ocuparon toda la superficie del lote; en el caso de las de propiedad horizontal se observa una gran variedad de extensiones aéreas.

Las ampliaciones son una demostración de la capacidad individual —no comunitaria— para el mejoramiento de las viviendas. Son una expresión individual de mejorar lo propio en perjuicio del bien común; obedece ante todo al hecho de que el producto “vivienda social” no ha estado concebido como un producto que las familias puedan adecuar de manera colectiva a sus necesidades.

En este cuadro, las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente no logran imponerse a las necesidades de las familias, y las viviendas crecen.

Los riesgos de incendio, de sismo o de multa no frenan la necesidad urgente de más espacio. Las ampliaciones son de iniciativa individual; pero también se presentan casos concertados, con acuerdos entre los vecinos que realizan construcciones prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio, o en serie en viviendas adosadas.



Figura 8. Colección de fotografías de viviendas.



Figura 9. Colección de fotografías de viviendas.

Resultados

La presión por cumplir

Para las entidades públicas, la presión por cumplir los programas, por superar cada año el número de viviendas sociales construidas anteriormente, dio por resultado que se considerara positivo tener:

Un mercado cautivo. El Minvu otorgaba los subsidios y asignaba las viviendas a quienes habían postulado; las empresas construían grandes conjuntos (las que tenían capacidad de desarrollar proyectos de gran envergadura) y, al final del año, el Estado devolvía a las empresas el 65 por ciento del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de los costos de construcción.

Reducir del riesgo. El Estado no solo protegió a las empresas, sino también a los bancos que otorgan el crédito hipotecario. El Minvu financiaba los gastos de operación de cada préstamo, los seguros sobre los préstamos, y asumía la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

No innovar. La tecnología de la vivienda social en Chile fue casi la misma por veinte años (1988 / 2001). En un mercado cautivo, las empresas de la construcción de viviendas de bajo estándar no necesitaban mirar los aportes, ideas y ensayos que desarrollaron ONG, universidades y colegios gremiales en la época.

No debatir. El frenesí por la cantidad no dio lugar al debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales, un debate que incluyera los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad. Tampoco se criticaron los diseños de los conjuntos, y menos aún el de las viviendas.

La arquitectura ausente: la vida ausente

Juan Calos Skewes, antropólogo, siguió durante cinco años el paso de los pobladores de un campamento de Santiago a una población de viviendas sociales. En su relato incluye dos dibujos de niños: en el primero una niña dibuja se recuerdo del campamento donde vivía: árboles, animales domésticos, personas, niños jugando y, al centro, el antropólogo tomando notas en una libreta. En el segundo, un niño del mismo campamento dibuja la población a la cual llegaron. La conclusión es obvia: un desierto.

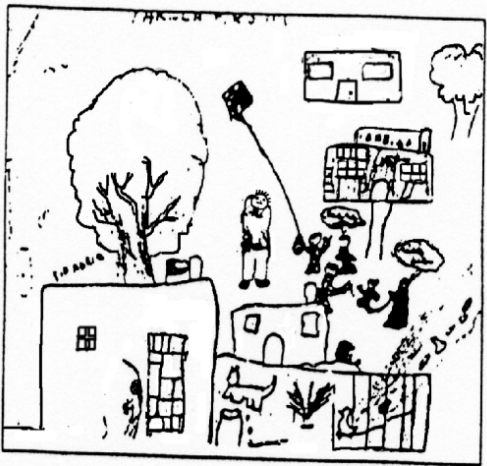


Figura 10. Una niña de 8 años que vive en una villa dibuja el recuerdo de su campamento.



Figura 11. El niño dibujaba bien: coloca algo en la nada. La política de vivienda construye la nada multiplicada.

Algunos efectos colaterales

Violencia intrafamiliar. Una operación masiva de construcción de vivienda sociales en la cual el principal criterio de valoración de los proyectos fue la cantidad de soluciones que se ofrecían, dejando al mercado, o a las entidades sectoriales del Estado, la dotación de los servicios públicos, dio por resultado extensos territorios de la ciudad con graves problemas sociales. A modo de ejemplo, en Santiago existe vinculación entre las grandes concentraciones de conjuntos sociales y los lugares donde hay más densidad o intensidad de denuncias de violencia de viviendas intrafamiliar.

Guetos urbanos. En junio de 2009, la revista Qué Pasa publicó un reportaje sobre las poblaciones de Santiago realizado por el Centro de Investigación e Información Periodística (Ciper). Según este estudio, más de 660 mil personas vivían alejados de los servicios básicos en áreas

de conflictos sociales. Señalan que, revisando diversos estudios, identificaron “que en al menos 80 poblaciones no se atreven a entrar policías, ambulancias, bomberos, carteros ni técnicos de las empresas que suministran agua, luz y teléfono”. Esas áreas donde el Estado no funciona tienen su origen en conjuntos de viviendas sociales construidos entre 1980 y 2001. La conclusión de este estudio es similar a la ya mencionada: “Muchos se quieren ir. Pocos pueden. Así vive el sector más desprotegido de la sociedad chilena”.

En la zona sur de Santiago, en Bajos de Mena, con la sumatoria de proyectos de viviendas sociales se constituyó una concentración de más de 120 mil unidades de viviendas en lo que diferentes autores han definido como un gran gueto, o concentración de pobreza.

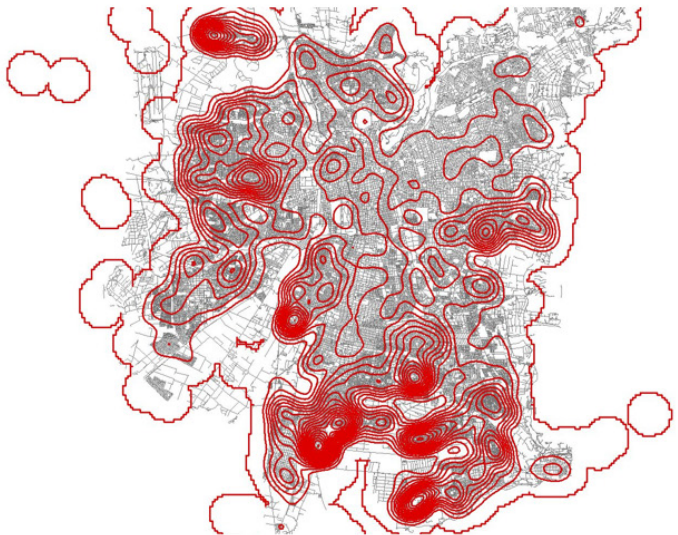


Figura 12. Iván Poduje, Guetos en Chile (Santiago: Atisba, 2010).

Santiago, conjuntos de vivienda social 1980 a 2002



Fuente: Sur, Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2003



Índice de densidad denuncias violencia intra familiar 2003

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2003

Figura 13. Santiago, Chile.

Deudores hipotecarios. A fines de 2001 surgieron los primeros Comités de Deudores Serviu (Servicio de Vivienda y Urbanización) y PET (Programa Especial de Trabajadores) para impedir los remates de las viviendas de los deudores morosos. De ahí en adelante, los deudores hipotecarios fueron ganando notoriedad. Y en 2004, cuando diversas agrupaciones de deudores se unificaron, nació la Asociación Nacional de Deudores Habitacionales (Andha Chile), que entre sus demandas proponía la condonación de las deudas a las familias más pobres, a los adultos mayores con pensiones menores al ingreso mínimo y a las familias con miembros con enfermedades catastróficas, y asimilar el resto de los deudores al Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda (Carrasco 2008). A través de diversas acciones, como toma del Ministerio de Vivienda, cortes de calles, dramáticas manifestaciones públicas, colocaron el tema de los deudores habitacionales en la opinión pública.

De ahí en adelante ha sido una larga lucha, que ha quedado marcada por las numerosas condonaciones de los deudores Serviu Banca y repactaciones de los deudores PET.



Figura 14. La Tercera, 27 octubre 2016.

Avances 2006 en adelante

Ese año la ministra de Vivienda y Urbanismo Patricia Poblete declaró a la prensa: “No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer lo que nosotros hicimos mal, ahora en vivienda; del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos”.



2005

2015

Figura 15. Villa El Volcán II. Entregada en 1997; avance de la demolición en 2005; estado de la demolición en 2015.

De ahí en adelante se ha dado importancia a los aspectos cualitativos y urbanos en los programas de vivienda social. En ese sentido, vale la pena mencionar, entre otras iniciativas:

Programa Quiero Mi Barrio y la intervención municipal. A partir del año 2006 se inició el programa Quiero Mi Barrio, que consistió inicialmente en intervenir en 200 barrios en estado de deterioro físico o en condiciones de vulnerabilidad social. En dichos barrios se desarrollan obras de mejoramiento en aspectos identificados por la comunidad, y se apoya el fortalecimiento de las organizaciones sociales locales. Desde su inicio hasta la fecha, el Programa Quiero Mi Barrio ha intervenido en más de 500 barrios.

Mejores conjuntos habitacionales. Lo estándares de las unidades de vivienda han mejorado, sus superficies han aumentado y se sitúan alrededor de los 60 metros cuadrados. El Minvu desarrolla la idea de que los nuevos conjuntos estén incluidos en un master plan que tome en cuenta las relaciones con el territorio y los servicios y equipamientos urbanos. También existe una mayor coordinación con los gobiernos locales.

Informe de Chile a la Conferencia Hábitat III. El documento oficial del país a Hábitat III, a diferencia del presentado a la Conferencia Hábitat II, reconoce la actual existencia de un déficit mayor al anterior, pese a haber disminuido el déficit cuantitativo, al reconocer la existencia de un déficit cualitativo antes no considerado.



Figura 16. Conjuntos habitacionales, Chile.

Capítulo 3.

Reflexiones sobre lecciones aprendidas en la implementación de esas políticas en sus países, desde un enfoque de accesibilidad

Dos notas

(i) Las políticas públicas (sociales, económicas, etc.) que en general se aplican en nuestras sociedades, se basan en criterios sociológicos, económicos, que hacen abstracción del hecho de que la vida ocurre en lugares, en barrios, en el espacio urbano (cada vez más). Un ejemplo de lo anterior: en un estudio de las pasadas elecciones municipales de Chile (Rodríguez & Rodríguez) comprobamos que la ciudad no estaba como tema en la agenda política. Ello salvo en un caso, en el programa de uno de los candidatos.

(ii) Hace años se publicó en un periódico un plano muy interesante de la ciudad de Santiago, en el cual se indicaban los proyectos inmobiliarios aprobados, en estudio, las inversiones en terrenos periféricos de empresas y familias dedicadas el rubro inmobiliario, la vialidad en estudio, etc. La magnitud en superficie de estas iniciativas superaba varias veces la de la actual ciudad. El punto es que la ciudad no es un plano en blanco; es un espacio cruzado por trayectorias en curso de diferentes intereses (conflictivos): proyectos de inversión, especulaciones, futuras infraestructuras sectoriales, mercados del suelo regulados o desregulados, que de cierta manera prefiguran la estructura urbana en un horizonte de diez a veinte años.

Los dos puntos señalados dan pie para apuntar a algunos elementos y mecanismos que deberíamos tomar en cuenta para la creación de hábitat, no solo de viviendas.

- Incorporar los proyectos de viviendas sociales en intervenciones urbanas mayores. De esa manera se puede superar el sesgo vivendista e impactos ambientales.¹
- Realizar la gestión de suelo para hábitat en coordinación con los municipios. En la experiencia chilena hubo poca coordinación entre la localización de los proyectos de viviendas sociales y los municipios. Más

aún, algunos municipios de zonas populares han sido reacios a recibir ese tipo de viviendas, dado que están exentas de pagos de impuestos territoriales y otras tasas.

- Gestionar "Bancos de Tierras" (BT) por gobiernos locales o municipales es una opción incierta, sujeta, a manejos clientelares. En cambio, implementar "Community Land Trust" (CLT) en barrios periféricos consolidados puede ser una alternativa pública / privada que supera los riesgos de los BT. Los CLT son una iniciativa de gestión comunitaria de suelo para fines habitacionales basados en una figura jurídica de cogestión entre dueños del suelo, demandantes de vivienda y municipios, con el objetivo principal de controlar la especulación sobre el valor del suelo.²
- Acceso al financiamiento. En mi opinión, el financiamiento de los programas de vivienda debe suponer el pago de una mensualidad por parte de las familias que participan en ellos; ello a diferencia de la educación, que debe ser gratuita. Tres razones: (i) Las familias están recibiendo un bien que tiene valor de cambio; (ii) La gratuidad crea confusiones en las postulaciones a diferentes programas. (iii) El pago de una mensualidad permite que las familias reclamen cuando el producto que se entrega no es satisfactorio. En el caso de las familias de extrema pobreza el pago debe ser simbólico, aunque se argumente que cobrar una mensualidad tan baja sea más caro que no cobrar.

¹ Una forma de eludir las evaluaciones ambientales ha sido fraccionar los grandes proyectos habitacionales en conjuntos menores y de esa manera evitar incluir compensaciones. Por tanto, es más razonable considerar como unidades de intervención grandes zonas de la ciudad, en donde se pueda aplicar todo el menú de las políticas urbanas: densificación, regeneración, accesibilidad, equipamientos, etc. En coordinación con los municipios involucrados.

² Ver, <https://labgov.city/thecommonspost/the-rise-of-community-land-trust-in-europe/>

Caracterización de un buen programa nacional de vivienda y hábitat. ¿Qué debe tener una buena política de vivienda y hábitat?

El examen de las políticas de vivienda en Chile del período 1990 a 2002, por sus aciertos y errores, permite caracterizar (no de forma abstracta, como deber ser) algunos elementos que debe tener un buen Programa Nacional de Vivienda y Hábitat.

Confiar en la gente (1990 / 1994)

En este período, 1990 / 1994, el problema era cómo dar respuesta a una demanda contenida por años, que se expresaba en una gran cantidad de familias allegadas que presionaban por tierra o vivienda, en una situación políticamente delicada como lo era la transición a la democracia. De ocurrir ocupaciones masivas de terrenos se podría crear una situación de inestabilidad favorable a los sectores que apoyaban la dictadura.

La lección de esos primeros cuatro años de gobierno democrático fue cómo un recurso no material resolvió una situación *materialmente no solucionable*. Porque está claro que el problema de la vivienda no era solucionable en cuatro años. Y, además, claramente no es un problema solamente técnico o económico. Se le dio una solución política: apertura, confianza, integración, junto con un discurso no populista. Y se hizo lo que se decía: construir todo lo posible. El Ministro de Vivienda y Urbanismo, Alberto Etchegaray, ya antes de asumir su cargo comenzó a recorrer todos los campamentos de las ciudades del país conversando y explicando que no se podían resolver los problemas inmediatamente (magnitud del problema, recursos económicos, institucionalidad del sector), pero que ello se lograría en un mediano plazo. El resultado fue que, al cabo de un año, el número de familias inscritas a los programas de viviendas

sociales se duplicó, y el monto de ahorro previo aumentó. Es decir, que las familias pospusieron sus demandas por tierra y vivienda (la alternativa de ocupaciones masivas) por una salida institucional a mediano plazo. Además, al reducir a 50 miembros el número de inscritos que daba puntaje a los comités de postulantes, se redujo la presión que ejercían las organizaciones de allegados, que vieron así desmembradas sus organizaciones.

No basta la construcción masiva de vivienda social; es importante la calidad, la localización, y el equipamiento y servicios urbanos

Se construyó mucho (1990 / 2002). El Minvu ofrecía financiamiento y las empresas licitaban aportando terrenos y número de viviendas. Para aumentar la oferta: (i) El Minvu redujo las especificaciones técnicas de construcción, con el resultado de viviendas de mala calidad. (ii) Las empresas ofrecían terrenos en la periferia, para abaratar costos. (iii) Se construyeron conjuntos con solo unidades de vivienda. El supuesto era que el mercado ofrecería servicios y equipamientos; o que estos serían proporcionados por otros organismos sectoriales del gobierno. Ni uno ni lo otro ocurrió. El resultado: (i) Zonas de la ciudad estigmatizadas. (ii) Reparación de edificios mal construidos. (iii) Demolición de conjuntos de declarados irreparables. (iv) Mejoramiento de servicios y espacios públicos (intervención del Programa Quiero Mi Barrio en 500 barrios).

Considerar el cambio en el tiempo

La revisión de las zonas que concentran viviendas sociales muestra que: (i) Las viviendas cambian; particularmente en los departamentos muy pequeños, las familias construyen ampliaciones. (ii) Los barrios cambian. Las ampliaciones, con el tiempo, en algunos casos, han cubierto áreas comunes, accesos, apropiándose de los espacios públicos. (iii) Las personas, las familias cambian. En muchos conjuntos no se suponía que los habitantes tendrían automóviles, camionetas, y no hay espacios de estacionamiento. (iv) También hemos comprobado que las personas, las familias se mueven en la ciudad. Un ejemplo: un conjunto pequeño fue entregado alrededor del año 2000 a un grupo muy organizado que residía en un asentamiento irregular cercano; visitado 15 años después, encontramos que casi no quedaba ningún dirigente y muy pocos de los vecinos iniciales.

Tomar en cuenta la ciudad

Durante el período 1990 / 2002 no se tomó en cuenta el lugar donde los proyectos de vivienda se construyen. Los documentos oficiales solo hablaban de cifras de unidades de subsidios o de viviendas construidas; a lo sumo se llegaba a desagregar las cifras a nivel de comuna o municipalidad. En un trabajo que realizamos georreferenciamos y fotografiamos lo que hasta ese momento eran las cifras exitosas de un enfoque cuantitativo. Este había hecho énfasis en el registro estadístico de los subsidios otorgado y pagados, de las unidades producidas, pero ello sin tomar en cuenta los lugares, los diseños, los materiales, ni las personas que las habitarían (sus formas de vida, sus capacidades económicas, sus aspiraciones). Lo que reveló el acercamiento a la realidad misma de los conjuntos de vivienda social es que al éxito de los registros estadísticos se le había escapado la ciudad y su gente.

A lo que apunto es que un buen programa o política de vivienda (social) no puede tener como resultado colocar viviendas en un terreno cualquiera, y peor si son muchas. Un buen programa debe considerar a las personas y familias que van a habitar los conjuntos, sus historias y sus proyectos; y al lugar como parte de la ciudad, no como un mero soporte de la construcción. Un programa así no es impuesto desde una autoridad central ni a la gente, ni al territorio, ni a la autoridad local.

