



UNIVERSIDAD TECNICA FEDERICO SANTA MARIA

DEPARTAMENTO INGENIERÍA COMERCIAL

**ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA VIVIENDA EN CHILE, UNA MIRADA
AL URBANISMO NEOLIBERAL Y PROBLEMÁTICAS A SUPERAR**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO COMERCIAL

AUTOR

MARTÍN NICOLÁS MUÑOZ RODRÍGUEZ

PROFESOR GUÍA

JUAN TAPIA G.

PROFESOR CORREFENTE

MATÍAS BÓRQUEZ H.

DEDICATORIA

A mi querida madre Marcela Rodríguez Romero por estar siempre presente en cada etapa de mi vida y entregarme los valores que me hacen ser la persona que soy.

A mi querido padre Martín Muñoz Fuentealba por priorizar que jamás me faltara algo y entregarme la disciplina, la curiosidad y la paciencia para jamás dejar de aprender

A mi querido hermano Diego Muñoz Rodríguez por ser quien siempre me escucha y entregarme el ánimo de querer mejorar día a día.

A mi amada Danka Mansilla Chico por compartir tu risa que me sube el ánimo y entregarme tu cariño, amor y consuelo.

A mis amigos quienes hicieron de la universidad una experiencia inolvidable.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo tiene como finalidad determinar si el modelo habitacional chileno, evidenciado en el desarrollo urbanístico de Santiago, depende excesivamente de los subsidios para abordar los problemas de vivienda social, provocando una falta de innovación y desarrollo de las políticas dirigidas a la producción de vivienda que nos sitúan ante un desafío adicional para superar la crisis habitacional agudizada por la pandemia y la migración. Para esto se analiza la economía política habitacional de Chile mostrando su evolución, los avances y las carencias que terminaron siendo objetivo de críticas y sirvieron para impulsar los eventos del 18 de octubre de 2019, además de contextualizar el panorama macroeconómico del país que sirvieron como incubadora de estos problemas. Junto a esto, se exponen las principales necesidades y demandas habitacionales de la población chilena y migrante para sentar las bases de la discusión y definir las directrices para las mejoras en las políticas habitacionales. En este contexto, se propone una revisión del sistema de subsidios, una respuesta más adecuada a los desafíos planteados por la migración y un enfoque integral que considere las dimensiones sociales, económicas y políticas del debate habitacional. Las directrices propuestas pueden servir como base para mejorar las políticas públicas habitacionales en el futuro, buscando una mayor equidad y sostenibilidad en el acceso a la vivienda en Santiago de Chile.

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine whether the Chilean housing model, as evidenced by the urban development in Santiago, excessively relies on subsidies to address social housing problems, resulting in a lack of innovation and development in housing policies. This situation presents an additional challenge in overcoming the housing crisis exacerbated by the pandemic and migration. To achieve this, the housing political economy of Chile is analyzed to showcase its evolution, progress, and shortcomings that have become targets of criticism and have fueled the events of October 18, 2019. Furthermore, the macroeconomic landscape of the country is presented as a backdrop for these issues. Additionally, the study presents the main housing needs and demands of the Chilean and migrant populations to establish the foundation for discussion and define guidelines for improving housing policies. In this context, a review of the subsidy system is proposed, along with a more suitable response to the challenges posed by migration and an integrated approach that considers the social, economic, and political dimensions of the housing debate. The proposed guidelines can serve as a basis for improving housing policies in the future, aiming for greater equity and sustainability in access to housing in Santiago, Chile.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	8
2. HIPÓTESIS.....	12
3. OBJETIVOS.....	13
3.1 Objetivo General.....	13
3.2 Objetivos Específicos	13
4. ALCANCE	14
5. METODOLOGÍA.....	15
6. MARCO TEÓRICO	17
6.1 Neoliberalismo y su presencia en Chile.....	17
6.2 Qué es el Urbanismo Neoliberal y su origen en la Planificación Urbana Chilena	23
6.3 Impacto en la Planificación Urbana de Santiago	29
6.4 Una Mirada Histórica de las Políticas Habitacionales	33
6.5 Fin de la Dictadura, un resumen económico	46
6.6 Reformas en la Política Habitacional, periodo 1990-2000.....	52
6.7 Reformas en la Política Habitacional, periodo 2000-2010.....	60
6.8 Reformas en la Política Habitacional, periodo 2010-2022.....	68
7. DESARROLLO	81
7.1 Crisis del Modelo Habitacional y Antecedentes del Estallido.....	81
7.2 Efectos de la Pandemia en el contexto de la Vivienda	114

7.3	Shock Migratorio en el contexto de la Vivienda.....	131
8.	<i>DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y VALIDACIÓN DE LA HIPOTESIS</i>	146
9.	<i>PROPUESTA DEL TRABAJO</i>	152
9.1	Las municipalidades como agentes de desarrollo urbano	152
9.2	Terrenos fiscales destinados a la vivienda social.....	156
9.3	Rediseño de los subsidios y destino de los montos.....	159
10.	<i>CONCLUSIÓN</i>	162
11.	<i>REFERENCIAS</i>	165

INTRODUCCIÓN

El 18 de octubre del 2019 Chile atravesó uno de los momentos más críticos para la política y las instituciones desde el regreso a la democracia. Hechos de violencia y marchas ciudadanas marcaron la pauta nacional, evidenciando distintos problemas que atravesaba la población y que decantaban en el modelo político-económico chileno. Dentro de las distintas exigencias que se hacían notar, las políticas habitacionales surgían como uno de los estandartes del movimiento social, principalmente por la dificultad de acceso a la vivienda, la baja calidad de ésta y la falta de espacios para el desarrollo urbano.

Desde entonces y tras un fallido intento de una propuesta de nueva constitución, Chile se ha enfrentado a diversos desafíos y obstáculos que no han hecho más que agravar la situación. Una pandemia mundial que debilitó la economía generando un excesivo gasto fiscal, un aumento de las tasas de política monetaria y un alza en la inflación. Un aumento de la demografía del país que va de la mano con una creciente inmigración y un escenario económico adverso tanto para las constructoras como para las familias tras lo sucedido por el COVID 19, traen como resultado una caída del ingreso de las personas, un aumento de los campamentos, problemas de financiamiento y una mayor precarización de la vivienda existente.

Frente a esto, surge la necesidad de estudiar las limitaciones que presentan las políticas habitacionales actuales, desglosando que es el urbanismo neoliberal y como este se hace presente en Santiago de Chile, a cuáles son sus fortalezas y debilidades. Le sigue un análisis de cómo se conforma el actual mercado de vivienda en Santiago y de qué manera incide el aumento de la inmigración y la precarización de la vivienda provocada por la pandemia. Por último y tras analizar los datos obtenidos por la investigación, presentar propuestas para mejorar las políticas públicas habitacionales.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El derecho a la vivienda adecuada tiene sus orígenes en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ratificado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Desde entonces, múltiples Estados han ratificado esta declaración y se han hecho responsables de asegurar el acceso a la vivienda y de mantener condiciones de vida adecuadas, junto con elementos relacionados a la protección del hogar y la privacidad. **Incluso, integrando este derecho en sus constituciones políticas.**

Para el caso de Chile, al buscar la palabra vivienda en la actual constitución, vigente desde 1980, está no figura ni una sola vez, lo que de cierta forma relativiza la condición de acceso a la vivienda y su importancia como derecho fundamental propio para el desarrollo humano. Sin embargo, tal como explica Elena Ducci (1997) el Estado de Chile utiliza un sistema de subsidio habitacional para las personas de escasos recursos, junto con programas de habitabilidad que incorporan el acceso a servicios básicos, como método para facilitar la compra o construcción de una vivienda a cargo de entidades privadas. En cambio, el Estado de Chile, dentro de su organización jurídica y política es consciente frente al derecho a la propiedad y a la privacidad, determinantes esenciales para sentar las condiciones propicias para el desarrollo de los mercados y su protección. Factores que influyen para que la vivienda sea vista y utilizada como un bien de consumo o un activo financiero.

Esta concepción del derecho sobre la vivienda y su carácter comercial, es el motivo por el cual nace este trabajo donde se analiza la economía política habitacional del país de los últimos 60 años con el fin de aportar en la discusión de estrategias para el desarrollo de las futuras políticas territoriales. Sobre todo, por el rol fundamental que cumple la vivienda en el desarrollo sostenible de las familias, su implicancia en el nivel de endeudamiento de quienes desean acceder a un hogar y sus consecuencias en el modelo de planificación urbana y crecimiento de la población. Ya que como exponen Vergara - Perucich, Aguirre Nuñez, Encinas, Truffello, & Ladrón De Guevara (2020) **la**

vivienda es un derecho humano y la ausencia de esta minimiza las posibilidades de desarrollar una buena calidad vida, además de ser el principal patrimonio heredable de las personas y que bajo el contexto en el cual se desenvuelve nuestro mercado habitacional, obtener una vivienda sin trabajo ni ahorros es casi imposible.

Al profundizar en el tema, resulta necesario discutir el impacto del Neoliberalismo y del Urbanismo Neoliberal en la planificación territorial, ya que existe una relación directa entre el diseño de una política pública y el modelo económico en el cual se sustenta. Algunos autores, como Imilan Ojeda (2016), rastrean el origen del modelo neoliberal en la política habitacional chilena tras la publicación del Decreto Supremo N°420 del Ministerio de Hacienda de 1979. Al respecto, Fuster-Farfán (2019) sugiere que el Neoliberalismo desvía las políticas sociales de sus bases originales de políticas generales y universales de reducción de desigualdades, por lo que las políticas que influyen en el acceso a la vivienda dejan de incorporar un ideal de igualdad y equidad. Este cambio de paradigma en la política social generó un impacto en múltiples políticas públicas que vieron sus inicios en los años de dictadura tras la publicación de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Donde se sientan las bases filosóficas del neoliberalismo en las instituciones políticas y económicas, volviéndolas solidamente liberales y capitalistas (Vallier, 2022) y que posteriormente son reformadas en democracia, trayendo resultados positivos como es el caso de la evolución del porcentaje de hogares bajo pobreza multidimensional, con tres o más carencias (Educación, Salud, Trabajo y seguridad social, Vivienda y entorno, Redes y cohesión social) que en 1990 era de un 34,7%, pero que en 2017 se redujo a tan solo un 7,4% (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

Sin embargo el 18 de octubre del 2019, se produce el estallido social que develó las distintas facetas sociales de las profundas contradicciones del modelo neoliberal. Reconociendo las ciudades como el lugar donde se vierten prácticas, ideologías, intereses, estrategias, legalidades y utopías (Vergara - Perucich, Aguirre Nuñez, Encinas, Truffello, & Ladrón De Guevara, 2020). Lo que

provocó una reacción de sorpresa y confusión hasta las más altas autoridades y que revelaban una desconexión entre los indicadores y la realidad social del país.

Aunque la discusión sobre los 30 años cuenta con múltiples aristas y visiones, no cabe duda de que las exigencias de las personas se centraban en políticas públicas que parecían estar resueltas, como lo son aquellas relacionadas a Educación, Salud, Trabajo, Redes y sobre todo **Vivienda**. Los eventos desencadenados desde ese 18 de octubre, donde hechos de violencia policial, saqueos, delincuencia y marchas ciudadanas se hacían presente en cada zona y territorio del país, culminarían el 12 de noviembre del 2019, donde el presidente Sebastián Piñera haría un llamado por un acuerdo a todos los sectores políticos del país para llevar adelante un cambio a la constitución. Luego, el 15 de noviembre del mismo año se harían presente en el ex Congreso Nacional un conjunto de fuerzas políticas que entregarían el documento por la Paz Social y una Nueva Constitución (Convención Constitucional, 2021). Sin embargo el 4 de septiembre del 2022 sería rechazada, manteniendo en vigencia la constitución de 1980 y dejando en incertidumbre la incorporación del derecho a la vivienda.

Por si fuera poco, el 3 de marzo del 2020 el virus SARS-CoV-2, popularmente llamado Covid-19, arribó a territorio chileno. Como resultado, **la pandemia provocó consecuencias económicas y sociales que afectaron directamente el bienestar de las personas**. Un ejemplo de esto es que el Producto Interno Bruto (PIB) para el 2020 se contrajo en un 5,8%, además de que entre enero y junio del mismo año se perdieron alrededor de dos millones de puestos de trabajo, generando una caída significativa en los ingresos de los hogares y provocando un déficit habitacional de 438.113 viviendas (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

Por último, un hecho relevante que se debe considerar en el déficit habitacional es el aumento considerable de la inmigración, donde nuestro actual sistema habitacional se ha visto colapsado por el aumento de la demografía del país, lo que quiere decir que existen más familias buscando un hogar y la composición de la oferta de viviendas no da abasto. Antilao Millanao (2021) se refiere a esta

situación sobre la creciente ola inmigratoria, ejemplificando al colectivo haitiano que a principios del 2002 habian cerca de 50 de ellos, pero para el primer semestre de 2017 su ingreso ya era de 69.990. Además, menciona que según estimaciones los inmigrantes actualmente superarían el millón de personas.

Lo anterior trae como resultado un crecimiento de los campamentos ante la necesidad de establecer una vivienda, mayor hacinamiento y por si fuera poco, la pandemia trajo un panorama macroeconómico adverso para el mercado habitacional, donde los créditos hipotecarios están al alza, los sueldos no aumentan y las constructoras sufren las consecuencias de una economía desacelerada.

Bajo los antecedentes mencionados, es de suma importancia desglosar el concepto de urbanismo neoliberal y sus prácticas en el mercado habitacional. Para luego analizar la situación actual de Santiago de manera que podamos focalizar y mejorar la manera en que realizamos políticas públicas habitacionales.

2. HIPÓTESIS

El desarrollo de este trabajo tiene como hipótesis que las actuales bases del modelo neoliberal en el sistema habitacional de Chile, provocado por el carácter subsidiario expuesto en la constitución y la falta de contenido específico dedicado al derecho de la vivienda, ha utilizado de sobremanera los subsidios como herramienta de mitigación ante las problemáticas en la adquisición y producción de viviendas sociales. Lo que ha significado una falta de desarrollo e innovación de las políticas habitacionales y la incapacidad de combatir la desigualdad y segregación socio espacial que se ha gestado desde 1990. Además, la hipótesis establece que de mantener un Estado subsidiario, sin fortalecer las atribuciones fiscalizadoras y regulatorias ni generando incentivos que impulsen la producción de la vivienda social, seremos incapaces de solventar el déficit habitacional provocado por la pandemia y por la ola migratoria, considerando el panorama adverso que se tiene ante la desaceleración del país, las alzas en las tasas hipotecarias, la falta de solvencia financiera de las constructoras y la pérdida de inversión. Cabe destacar que dentro de este trabajo no existe crítica alguna al hecho de que se focalicen recursos del Estado en beneficio de las familias de menores ingresos que buscan recibir alguna ayuda de carácter habitacional, ya que es de conocimiento general que este sistema de transferencia directa es tremendamente beneficioso para reducir la pobreza y combatir la exclusión del mercado.

Como resumen, la hipótesis que se plantea es la siguiente:

El modelo habitacional chileno, evidenciado en el desarrollo urbanístico de Santiago, depende excesivamente de los subsidios para abordar los problemas de vivienda social, provocando una falta de innovación y desarrollo en las políticas habitacionales. Si no fortalecemos las facultades regulatorias del Estado ni generamos incentivos para la producción de la vivienda social, mantener este enfoque no será suficiente para superar la crisis habitacional agravada por la pandemia y la migración.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Identificar las necesidades y demandas habitacionales de la población chilena y migrante situada en Santiago de Chile bajo un modelo de urbanismo neoliberal, a través de la investigación bibliográfica y análisis de los informes sobre el estallido social, los efectos de la pandemia y el aumento de la población migrante. Para entregar directrices en las mejoras de las políticas públicas habitacionales bajo un análisis social-político-económico.

3.2 Objetivos Específicos

- Explorar los inicios de la política habitacional de Chile bajo un contexto neoliberal mediante una revisión bibliográfica, destacando las fortalezas y debilidades del sistema para situar los antecedentes tras el estallido social del 2019.
- Analizar los factores macroeconómicos provocados por la pandemia que se han reflejado en el agravamiento de la crisis habitacional. Para obtener un diagnóstico de la demanda habitacional, su oferta y la precarización de la vivienda.
- Analizar los efectos del incremento de la población migrante en el mercado habitacional y su incorporación en el territorio urbano de Santiago, para identificar los principales desafíos que enfrentan y como abordarlos en el diseño de futuras políticas habitacionales.
- Concluir con un análisis social, político y económico del contexto de la vivienda, discutiendo la falta de efectividad del sistema actual e incorporando modelos de desarrollo social con directrices para la mejora de las políticas de vivienda en Santiago de Chile.

4. ALCANCE

Para contextualizar el problema habitacional que se genera en Santiago de Chile y que fue expuesto durante el Estallido Social, es necesario realizar una exploración de las políticas públicas habitacionales y como estas se han aplicado para enfrentar las necesidades de la población. Para esto, en el marco teórico se examinarán las bases teóricas del Urbanismo Neoliberal y su origen en el diseño de las políticas territoriales, junto con revisar las políticas habitacionales previas a la dictadura. Luego se analizará el impacto de estas medidas, presentando la evolución de la política territorial del país hasta finales del 2019.

Posteriormente, en el desarrollo se analizarán los factores de riesgo que influyeron en el estallido social, junto con analizar los datos macroeconómicos derivados de la pandemia del virus Covid-19 y el impacto generado por la migración. Teniendo como énfasis los problemas de hacinamiento, allegamiento, déficit de viviendas, accesibilidad de la vivienda, insuficiencia de los subsidios y falta de innovación en los programas sociales, utilizando datos de los últimos dos decenios, hasta finales de 2020 para evaluar el impacto del estallido, luego hasta finales de 2021 para evaluar el impacto de la pandemia y por último, hasta finales de 2022 para evaluar el impacto del flujo migratorio.

Una vez se obtenga el contexto actual de la economía política de vivienda en Chile, tomando a Santiago como énfasis del estudio, abarcando los inicios del desarrollo habitacional chileno y sus políticas aplicadas en dictadura, las carencias expuestas tras el estallido social, cómo la pandemia acrecentó el problema y la migración como hecho relevante, será necesario estudiar modelos de desarrollo habitacional que se adapten al contexto nacional y que permitan entregar directrices ante las futuras políticas de planificación urbana. Así el presente trabajo estudiará la evolución de las políticas habitacionales en un contexto temporal cercano a los 60 años, además de tomar como ejemplo a la ciudad de Santiago.

5. METODOLOGÍA

Este trabajo comienza con la discusión teórica tras el sistema de planificación urbana de Chile y su emplazamiento en la ciudad de Santiago. Con el apoyo de distintos autores especializados en campos de la Economía, Arquitectura y Urbanismo, se presenta el origen del Neoliberalismo, el concepto de Urbanismo Neoliberal y los principios de esta teoría política desde la época de la dictadura. El siguiente paso radica en la necesidad de resumir las políticas utilizadas por los gobiernos en democracia para atender las demandas habitacionales de la población y como estos perpetúan las ideas del Urbanismo Neoliberal para definir las atribuciones del Estado y de los actores privados. Por lo que gracias a la recopilación de distintos trabajos de tesis, libros, investigaciones y planes de Gobierno, se hace un repaso histórico de las demandas y las soluciones proporcionadas en democracia hasta el Estallido Social, donde se obtendrá un contexto de las fortalezas y debilidades del sistema de planificación urbana utilizado en el País, junto con presentar ejemplos de la ciudad de Santiago.

Luego, en el desarrollo del trabajo se realizará un análisis del sector inmobiliario y la discusión de los indicadores macroeconómicos del país, para contextualizar la situación de la industria y del mercado de la vivienda, como también la situación de la población y las dificultades asociadas a la compra o arriendo de un inmueble. Para esto se utilizará la información extraída desde informes de la Cámara Chilena de la Construcción, la encuesta CASEN, el Banco Central de Chile y desde los informes de Desarrollo Social, ambos realizados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia con apoyo de la Dirección de Presupuesto y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, permitiendo analizar información relevante del ingreso de los hogares, la accesibilidad de la vivienda o la situación de la población inmigrante, junto con identificar las principales carencias de los grupos prioritarios de las políticas públicas, sus dimensiones y problemas, utilizando a Santiago de Chile como ejemplo.

Posteriormente, será necesario realizar un diagnóstico del impacto de la pandemia en distintos factores macroeconómicos y sus efectos directos o indirectos en la crisis habitacional que se vive en la capital. Para esto revisaremos los resultados de la encuesta CASEN y CASEN en Pandemia, como los informes de desarrollo social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia e informes de la Cámara Chilena de la Construcción y de TECHO. Donde se obtendrán distintas características de la demanda habitacional, tales como el nivel de hacinamiento, el aumento del déficit habitacional, el allegamiento de las familias, los efectos del desempleo y la caída del ingreso. Junto con mencionar las dificultades financieras provocadas a la industria, tales como las inmobiliarias y constructoras.

Después, se analizará el impacto de la migración en el mercado habitacional, donde se discutirán las características de la población migrante, los desafíos que deben enfrentar y su efecto en la demanda habitacional de Santiago, utilizando la información de los informes y de las encuestas mencionadas anteriormente junto con la data del Instituto Nacional de Estadística.

A continuación, se realizará un análisis de la evidencia recolectada y se interpretarán los resultados obtenidos para asimilar las falencias de nuestro sistema habitacional, dando una respuesta a la hipótesis que nos permita dimensionar aquellos aspectos que son necesarios resolver y que además nos impiden sobrellevar la actual crisis habitacional, luego se procederá a entregar directrices y recomendaciones para la mejora del sistema, ya sea mediante cambios legales o incentivos económicos, incorporando proyectos actuales de vivienda social, leyes de integración territorial y comparando modelos de desarrollo social en contextos internacionales que puedan ser adoptados y llevados a cabo en Santiago. Finalmente, con los datos recopilados se procederá a realizar un análisis multidimensional que incorpore perspectivas sociales, económicas y políticas del mercado habitacional, definiendo las tensiones presentes, oportunidades de desarrollo y principales amenazas, para finalizar con la conclusión del trabajo.

6. MARCO TEÓRICO

6.1 Neoliberalismo y su presencia en Chile

La relación que existe entre el Estado y las personas es inherente a los paradigmas que mantiene la teoría política de turno, siendo así la forma en que los objetivos políticos tales como la economía y el desarrollo social fijan un rumbo. Bajo este contexto, quienes administran el Estado se organizan a través de sus planes de Gobierno, fijando metas y ejerciendo su poder político en la sociedad. Pese a que el tiempo supone distintos desafíos, los mecanismos que son utilizados por cada administración tienden a ser los mismos bajo el marco de una teoría política, la diferencia radica en como focalizan la ayuda y ponen en marcha sus políticas públicas. Un ejemplo claro de esto es la forma en que el Estado de Chile en los últimos 50 años, bajo la administración de distintos ejes políticos y presidentes, ha mantenido políticas focalizadas a los sectores más vulnerables de la sociedad utilizando subsidios o bonos para distintos temas como el acceso a la universidad, acceso a la vivienda, apoyo al ingreso de los hogares, acceso a la salud o el acceso a servicios básicos.

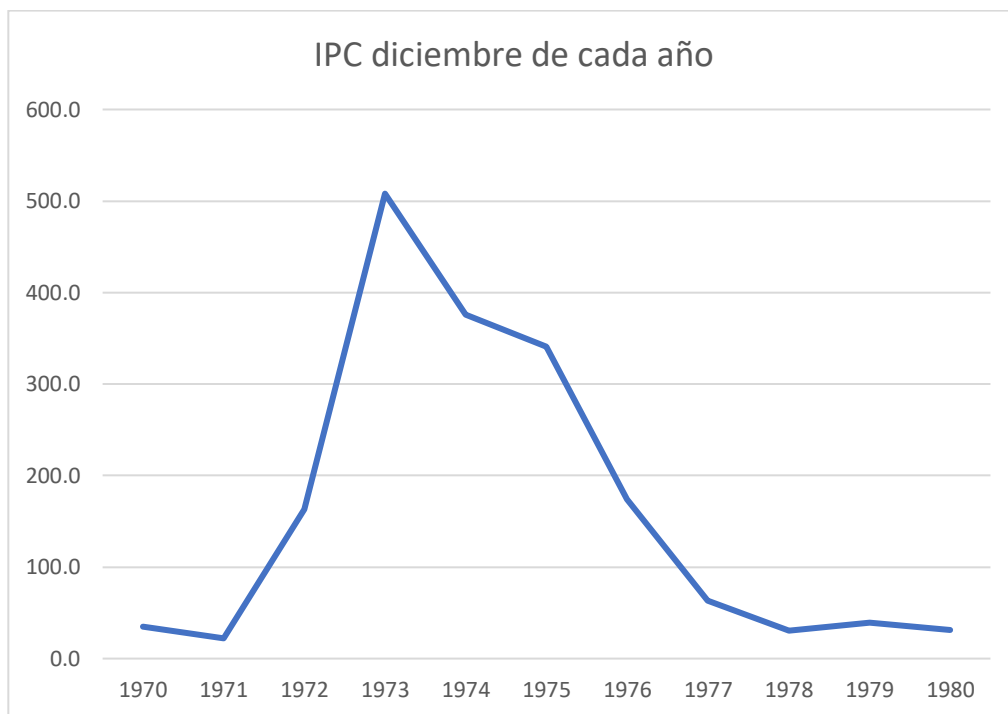
Para el caso de Chile la teoría política que se encuentra instaurada desde la década del 70' es aquella que se conoce como neoliberalismo, un término desafiante y muchas veces mal interpretado. El origen de este se encuentra en la filosofía y generalmente se interpreta como una doctrina, pero distintos trabajos históricos corroboran que en definitiva el neoliberalismo es una teoría política (Vallier, 2022). Esto se debe a que se hace presente en la organización de un Gobierno y define cuestiones clave como qué es el poder político, cómo se adquiere, cómo se debe organizar una sociedad y cuáles son los derechos y deberes de los ciudadanos. Es así como Vallier (2022) reconoce al neoliberalismo como una doctrina político-económica la cual se hace presente en un sistema capitalista liberal, una democracia constitucional y en un recatado estado de bienestar. De la misma forma Fuster-Farfán (2019) se refiere a este como un conjunto de políticas basadas en mercados desregularizados y austeros con el objetivo principal de financiar y promover la oferta, dejando de

lado las aspiraciones y requerimientos de los habitantes o población objetivo de la política pública (que en otras palabras es la demanda). Otros autores son más críticos al respecto, siendo el caso de Theodore, Peck, & Brenner (2009) ya que hace referencia a una visión utópica del dominio del mercado, donde prima el individualismo competitivo por sobre la solidaridad social e institucional, lo que termina provocando fallas de mercado, polarización social y desigualdad en el desarrollo social, pese a la creencia de que mercados autoregulados son capaces de asignar de forma eficiente la inversión y los recursos. Por lo tanto, las bases del neoliberalismo y sus efectos se pueden estudiar en los distintos aspectos de como se conforma el Estado hasta la manera en que se entiende la libertad y la interacción entre los individuos, sin embargo su principal característica y crítica es cómo utiliza de forma deliberada los mercados libres, abiertos y competitivos, como mecanismo para proporcionar soluciones para el desarrollo social y económico, mientras obvia la regularización, traba la fiscalización y minimiza la participación del Estado en la economía.

El neoliberalismo se hace presente en las reformas económicas implementadas durante el régimen militar, que adoptaron el libre mercado y la privatización como estrategia para solucionar los efectos macroeconómicos adversos de la época. Ffrench-Davis (2014) hace un especial énfasis a la hiperinflación de un 600% heredada para 1973, donde se utilizaron medidas para revertir la situación como la baja de las tasas arancelarias de importación, la eliminación del control de precios para ajustar los niveles de oferta y demanda, la liberalización del mercado financiero y de los flujos internacionales de capitales para promover la inversión y mejorar el acceso a créditos, junto con una reforma tributaria que eliminaba impuestos que recaían directamente sobre la renta y el patrimonio. En la misma línea, la venta de empresas y servicios públicos bajo la administración estatal a entes privados (principalmente en rubros de minería, electricidad, agua y telecomunicaciones) junto a una disminución del gasto y un adelgazamiento del sector público, limitaban el papel de empresario del Estado y transformaba su rol en la economía.

Un ejemplo que nos permite observar el comportamiento de la economía del país desde 1970 hasta finales de 1973, es la variación del índice de precios al consumidor o IPC, para diciembre de cada año. Para el caso de diciembre de 1970 el IPC presentaba una variación anual de un 22.1%, cosa que para diciembre de 1973 ya se encontraba en una variación de un 508,1%. Este cambio abrupto en el precio de los productos pertenecientes a la canasta básica acomplejaba en gran medida a la población de escasos recursos, que además lidiaba constantemente con la escases de productos y la falta de empleo. Por si fuera poco, la falta de capacidad productiva para finales de 1973 no hicieron más que incentivar el cambio drástico de la dirección de las estrategias de gestión política-económica que serían aplicadas en dictadura, a las que hace referencia Ffrench-Davis, aunque sus efectos reales no fueron del todo positivos gracias a la caída del precio del cobre en 1974, el shock del petróleo de 1975 y la falta de políticas monetarias estabilizadoras ante la fluctuación del precio del dólar vivido durante la década de los 80'.

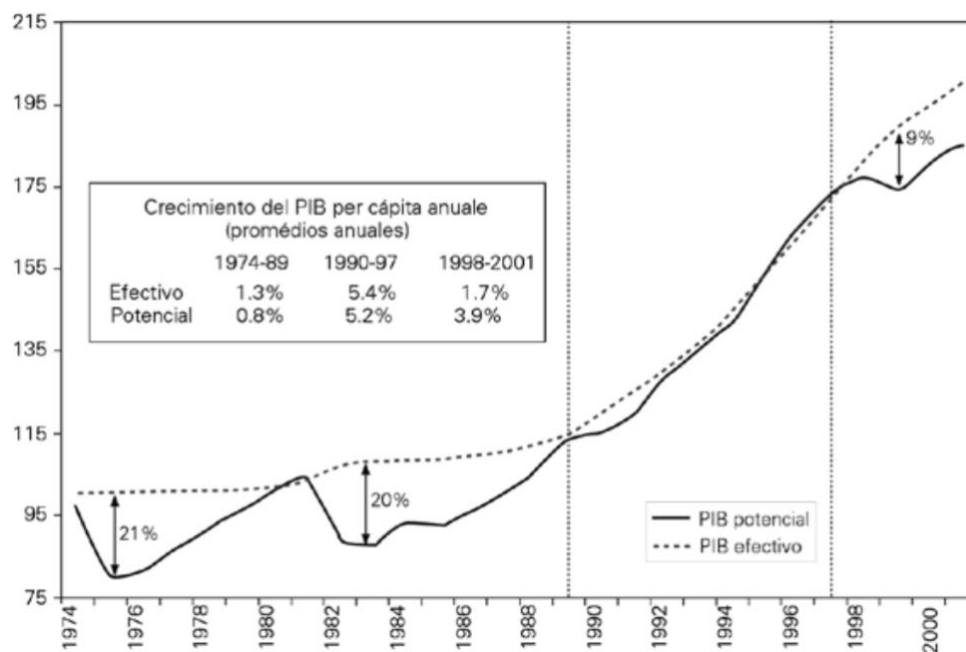
Gráfico N°1: IPC diciembre de cada año, 1970-1980.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde Banco Central de Chile.

Para el caso del PIB per capita, la diferencia entre el PIB potencial y el PIB efectivo que se da entre 1974 a 1980 estuvo en un máximo de 21%, generado principalmente por el uso de políticas contractivas de la demanda agregada por sobre políticas reasignadoras del gasto y de la producción (Ffrench-Davis, CHILE ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD: Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro, 2014). Lo que determinaría un crecimiento relativamente bajo durante los primeros años de iniciado el proceso de reformas económicas.

Imagen N°1: PIB por habitante, efectivo y potencial, 1974-2001 (PIB per cápita de 1974 = 100)



Fuente: Extraído de “Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, Ffrench-Davis C, 2014

No es hasta finales de 1980 que se logra observar una estabilización entre el PIB potencial y efectivo, junto con una mejora en el IPC que ahora presentaba una variación anual de tan solo un 31,2%. Pese a que la falta de políticas monetarias y laborales adecuadas trajeron un aumento considerable del desempleo, salarios deprimidos, quiebras y falta de inversión, sin considerar las múltiples violaciones a los derechos humanos por parte del estado, este pequeño éxito económico fue utilizado para institucionalizar el régimen militar en el plebiscito de 1980. Éxito que no duraría gracias a una crisis recesiva provocada por un aumento de la deuda externa, una caída en el cambio real y un déficit en la cuenta corriente. Lo que de nuevo mostraría una diferencia sustancial entre el PIB potencial y el PIB efectivo hasta principios de 1990. French-Davis (2022) explica que esta subutilización de ambos productores del PIB no se distribuye de manera uniforme, teniendo efectos considerables en el aumento del desempleo de trabajadores de menor calificación, quiebras de pequeños empresarios y aumento de la informalidad. Lo que terminaría explicando el aumento de la desigualdad y de la pobreza durante esos años.

El resultado de estas reformas económicas acompañadas por la reducción del aparato estatal también se evidencian en el diseño de las políticas públicas, incluyendo aquellas relacionadas a la vivienda. Las políticas de corte universal fueron consideradas como poco racionales desde el punto de vista económico, por lo que se hizo necesario impulsar políticas focalizadas en la población más necesitada (Fuster-Farfán, 2019). Así nace el Estado Subsidiario, un agente encargado de intervenir en la economía siempre y cuando los individuos (demandantes) no cuenten con los recursos suficientes para adquirir los bienes que el mercado entrega o cuando los privados (oferentes) no cuenten con los incentivos necesarios para participar e invertir. Desde ahora en adelante el Estado adopta el liberalismo y capitalismo liberal como principal consigna para operar, defendiendo el derecho a la propiedad privada, utilizando las disposiciones del libre mercado para entregar recursos de forma “eficiente” y promoviendo la libertad individual. Para entender esto, Vallier (2022) expone que el neoliberalismo defiende el derecho a la propiedad privada ya que la libertad política y

económica están estrechamente relacionadas, logrando así que la propiedad privada permita a las personas hacer planes, escoger aquello que los beneficia más y tener menos dependencia del ente estatal. De este modo la libertad de acción de los individuos o empresas prima en la economía y para aquel sector vulnerable que es incapaz de participar de forma activa, el Estado se hace presente destinando recursos para minimizar las brechas de oportunidades.

6.2 Qué es el Urbanismo Neoliberal y su origen en la Planificación Urbana Chilena

Para referirse a los efectos del “neoliberalismo” en el mercado de la vivienda y en el diseño de la política pública habitacional, se utiliza el término “urbanismo neoliberal”. Esta práctica de planificación urbana utiliza la participación del sector privado en el desarrollo y la gestión de los espacios urbanos y rurales mediante la privatización y la liberalización del mercado inmobiliario. Idea sustentada en los principios de competencia y eficiencia para designar los usos del suelo y transformar la ciudad y su entorno en base a la rentabilidad de los espacios. Mientras el Estado posterga la planificación urbana cohesionada y acota su participación en el mercado inmobiliario transformándose en un ente regulador y fiscalizador.

El primer acercamiento que se tuvo para incorporar este sistema de planificación urbana se da poco tiempo después de instaurada la Junta Militar, principalmente por la necesidad de encontrar estabilidad política, económica y social tras la crisis económica de la UP. Estas requerían una nueva organización territorial para ser efectivas y poder entregar una solución a los problemas de urbanización que atravesaba Chile. Alvarado Leyton & Elgueda Labra (2021) mencionan que tras el golpe de estado, los asesores del Ministerio de Economía Sergio de Castro y Tomás Lackington, basándose en estudios previos y apoyado por los Chicago Boys, propusieron la construcción masiva de obras públicas como medida para reducir la cesantía y dinamizar la economía. Luego, el 23 de octubre de 1979 la Junta Militar retomaría el tema y tras reunirse con ingenieros pertenecientes al Instituto de Ingeniería de Chile, se discutiría planes de riego para incrementar la producción de zonas agropecuarias y la necesidad de reorganizar el país para hacer frente a la falta de infraestructura, dando paso al 29 de noviembre de 1979 donde la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), plantearía por primera vez la importancia de cambiar la administración jurídica estatal.

La regionalización fue la estrategia utilizada para reorganizar la administración territorial del país ya que se consideraba como una vía eficaz para lograr la descentralización y establecer una mayor autonomía jurídica y económica de los Gobiernos regionales, entregando mayores atribuciones

legales y libertades en cuanto a sus recursos financieros. Además, de incorporar la seguridad nacional como una prioridad del régimen militar ya que necesitaban alcanzar un control efectivo sobre los territorios y así eliminar las estructuras políticas y disputas de poder restantes de la Unidad Popular. En cuanto al desarrollo urbano habitacional, Alvarado Leyton & Elgueda Labra (2021) exponen que el 22 de enero de 1974 la Junta Militar se reuniría por primera vez con Arturo Vivero, responsable del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). En esta reunión también estaría presente el subsecretario de la cartera, el presidente del Colegio de Arquitectos y otros profesionales, de aquí surgirían un conjunto de propuestas relacionadas a la vivienda, equipamiento y desarrollo urbano, las que tenían como principal objetivo abordar el déficit habitacional. Sin embargo estas terminarían recopiladas en un libro que sería entregado a la Junta Militar para apoyar la futura formulación de políticas del Ministerio de Vivienda.

A pesar de existir mas instancias como estas, el panorama económico adverso del país limitaba la capacidad real de materializar cualquier acción que buscara solucionar el déficit habitacional o poner en marcha los planes de estructuración necesarios para concretar la construcción de viviendas sociales y promover el desarrollo de las ciudades. Por lo mismo, durante 1974 se promulgaron diversos Decretos de Ley dirigidos principalmente a estabilizar la economía, se aumentó el presupuesto asignado a Vivienda, Obras públicas, Transporte y se realizaron conferencias donde se discutía el futuro de la política económica del país, participando distintos profesionales, autoridades y referentes de la economía tales como Milton Friedman. Hidalgo Dattwyler, Paulsen Bilbao & Santana Rivas (2016) se refieren al respecto que tras el estancamiento económico, la baja productividad, la reducción de ingresos derivados de la exportación del cobre, el aumento global del precio del petróleo y los altos niveles de desempleo e inflación, la élite empresarial se inquietaba cada vez más. Por lo mismo, La Fundación de Estudios Económicos: Banco Hipotecario de Comercio (BHC) organizaba estas conferencias sobre la economía social de mercado, siendo en este espacio donde Milton Friedman ofrecería una conferencia donde recomendaba controlar el déficit fiscal para

combatir la inflación y propuso un “tratamiento de shock” para combatir la desorganización en la economía chilena. Como resultado, se implementaron un conjunto de reformas estatales y proyectos de modernización que terminarían sentando las bases del Estado Subsidiario que conocemos hoy e impactando la forma de abordar el déficit habitacional.

El 10 de junio de 1974, el Ministerio del Interior promulgó el Decreto Ley 519 que Reglamentaba las Disposiciones sobre Poblaciones de Emergencia, es aquí que el regimen establece como una prioridad solucionar el problema de asentamientos ilegales y por ende, disminuir el déficit habitacional que esto provocaba. El MINVU, encabezado en ese entonces por Arturo Troncoso, comenzó a trabajar en la planificación del desarrollo urbano a medida que la recuperación económica lo permitiese, así a travez de las Corporaciones de Vivienda y Urbanismo Regionales en conjunto con las Municipalidades se dio inicio a proyectos de mejoramiento urbano de manera descentralizada, considerando que esta era la forma mas eficiente de atender las necesidades de aquellas personas en situación de pobreza, sobretodo por la dificultad misma de atender todo desde la capital, la falta de presupuesto y la gran cantidad de carencias expresadas como una urbanización adecuada que les permita resolver sus necesidades mínimas de habitación, electricidad, agua potable, servicios de alcantarillado, salud, escuelas, recreación, abastecimiento y otras (Ministerio del Interior, 1974). Mientras tanto, se avanzaba en una colaboración público/privada que más adelante serviría para densificar las ciudades, desconcentrar las actividades económicas de la capital y mejorar la prestación de servicios. Teniendo como principal objetivo disminuir el rol de Estado en el mercado de la vivienda, fomentando la participación de los capitales privados y guardándose la provisión de servicios urbanos y de planificación (Aranda G, 2014).

Tras la promulgación del Decreto Ley 519, la Junta Militar mantuvo esta dinámica de estructuración neoliberal mientras fortalecía los cimientos del Estado Subsidiario. Para esto, se impulsaron planes y programas de desarrollo comunal e intercomunal que incorporaban la remodelación, rehabilitación y renovación de los espacios urbanos, junto con Decretos que fortalecían

la protección a la propiedad privada, además de entregar mayores libertades al funcionamiento de los mercados, evitando el control de precios. Esto estuvo acompañado de una reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que hasta ese entonces estaba encargado de dirigir e implementar los proyectos de urbanización y desarrollo. Alvarado Leyton & Elgueda Labra (2021) mencionan que tras la publicación del Decreto Ley 1305 de 1975, se crea la División de Desarrollo Urbano la que tenía como objetivo “proponer la política nacional de desarrollo urbano”, entre otras medidas. Con esto se recalcó la necesidad de mantener el control de la expansión urbana bajo una serie de Decretos y normas para seguir los lineamientos de la Junta Militar, mientras se establecía el uso eficiente de los recursos y se prohibía la ocupación de terrenos agrícolas, otorgando cada vez más atribuciones al sector privado para que se hicieran cargo de la organización territorial. Posteriormente, en 1976, se hicieron reformas especialmente diseñadas para modernizar la economía e incorporar la participación de sistemas financieros en las dinámicas habitacionales, las que contaron con el respaldo técnico y financiero de organismos internacionales como el Banco Mundial, donde se promovía principalmente la consecución de soluciones de vivienda mediante el trabajo conjunto con los pobladores, fomentándolo a través del ahorro de los beneficiarios, o mediante la autoconstrucción supervisada de los organismos Estatales (Aranda G, 2014).

Es gracias a estas reformas que Hidalgo Dattwyler, Paulsen Bilbao, & Santana Rivas (2016) hacen referencia a la creación de un sistema de financiamiento hipotecario en 1977, dirigido a los estratos socioeconomicos medios y altos con acceso al sistema bancario. Esto, tras un estudio encargado por el Banco Central a la Universidad de Chile, donde se utilizan préstamos bancarios a largo plazo, generalmente de 12 a 20 años, los que son entregados en forma de letras de crédito emitidas al portador, que mas adelante, a partir de 1988, serían entregados en forma de mutuos hipotecarios.

La puesta en marcha de este sistema se daría en 1978, con la inauguración del Subsidio Habitacional. Siendo este el último paso antes que el Estado adoptara de lleno su papel de ente regulador y diera inicio al Estado Subsidiario que conocemos hoy. Aranda G (2014) comenta que inicialmente se implementó como una medida transitoria para solucionar la entrega de viviendas sociales en los planes de erradicación de campamentos, pero mas adelante con el desarrollo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano sería modificado, ampliando su margen de acción para aquellos que inicialmente no estaban considerados. Para complementar dicha información, Hidalgo Dattwyler, Paulsen Bilbao, & Santana Rivas (2016) mencionan que en un inicio el subsidio estaba dirigido a las personas naturales consideradas como jefes de familias y que estas no hayan sido propietarias de viviendas adquiridas anteriormente con aportes estatales, ni ellos ni sus cónyuges.

Para postular era necesario acreditar ahorros previos, quedando fuera de este beneficio la población más pobre quienes se encontraban imposibilitadas de mantener ahorros constantes ni contar con el respaldo financiero para pertenecer a un banco. Además, era necesario haber completado la ficha de los Comités de Asistencia Social (Ficha CAS) para obtener la caracterización socioeconómica, luego el subsidio era asignado en función de la antigüedad de la postulación y este no podía superar el 75% del valor de la tasación de la vivienda. Al respecto Tapia Zarricueta (2011) menciona que este conjunto de indicadores socioeconómicos era utilizado para evaluar la pobreza en familias que busquen optar a algún beneficio social, incluyendo el subsidio a la vivienda, lamentablemente este instrumento permitió agrupar a los postulantes de bajos recursos en conjuntos habitacionales similares, sin importar su lugar de origen ni comunas de residencia, lo que terminaría impactando en la segregación residencial especialmente en Santiago.

Finalmente, en marzo de 1979, sería promulgada la Política Nacional de Desarrollo Urbano la que junto con incorporar los lineamientos de la Junta Militar, también modificaría las normas de construcción, permisos de edificación y la regulación del mercado inmobiliario.

Imagen N°2: Resumen de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1979.

1979 Política Nacional de Desarrollo Urbano

Se aprueba la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que busca armonizar los lineamientos sectoriales con la política global de organización económica y social, denominada "Economía Social de Mercado". Esta política asegura que:

- El suelo urbano no es un recurso escaso.
- Es necesario aplicar sistemas flexibles de planificación, con una mínima intervención estatal.
- Hay que definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado.
- Se modifica el Plan Intercomunal de Santiago.

Fuente: MINVU, historia de políticas de vivienda y barrio.

6.3 Impacto en la Planificación Urbana de Santiago

Al rastrear el origen del Urbanismo Neoliberal en el Plan Intercomunal de Santiago, este se encuentra en la publicación del Decreto Supremo N°420 de 1979, el cual señalaba a grandes rasgos que el suelo no es un bien escaso y por tanto se prescinde de toda forma de intervención pública sobre el mercado del suelo, permitiendo la transformación de áreas rurales en áreas urbanizadas sin la intervención de la planificación por parte del Estado (Imilan Ojeda, 2016). Este cambio de paradigma fue el principal promotor para el desarrollo urbano que conocemos hoy, así lo explican Encinas, Aguirre, Truffello, & Hidalgo (2019) ya que la escasez de suelo que se utilizaba antes de la publicación del D.S. N°420 preponderaba la actividad inmobiliaria en Santiago debido a los límites ficticios entre el perímetro urbano y el perímetro periurbano, encareciendo el suelo urbano y disminuyendo el precio de los suelos colindantes pertenecientes al área de expansión urbana o rural que no pertenecen al mercado en cuestión.

Para entender lo anterior de mejor manera se debe considerar lo siguiente, si tenemos una economía en que el bien producido es la vivienda y el Estado es el único productor capaz de ofrecer dicho bien, como existen límites en los factores de producción tales como la disponibilidad del suelo o el capital necesario para invertir en infraestructura, este es incapaz de producir la cantidad suficiente de viviendas e igualar la demanda existente por este bien. Por lo tanto, bajo la ley de oferta y demanda, se genera un exceso de demanda y como resultado, una escasez del bien y un aumento en su valor. Además, como este no es un mercado perfectamente competitivo ya que el Estado mantiene el monopolio de la asignación del suelo, la falta de competitividad y la carencia de incentivos que fomenten la participación privada en el desarrollo urbano, tienen como resultado que todo terreno ajeno al área urbana y que pueda ser considerado como zona de expansión urbana, incluyendo aquellos que pertenecen dentro del área rural, no observen desarrollo ni construcción de infraestructura habitacional hasta que el Estado tenga los recursos monetarios para intervenir. Por lo tanto, este suelo no participa en el mercado de desarrollo urbano y pierde rentabilidad. Entonces una

vez que fue removida la escasez ficticia y la intervención monopolista del Estado, el mercado fue capaz de moldear la interacción entre los consumidores con los distintos agentes públicos y privados, además de designar los espacios para el desarrollo de proyectos y rentabilizar el suelo.

Los principales cambios en el Plan Intercomunal de Santiago sobre el uso del suelo y sus restricciones, generados por la publicación D.S. N°420, se encuentran en los siguientes artículos junto con un extracto de las nuevas normas técnicas.

*“ARTICULO 3°- En el área territorial del Plan Intercomunal de Santiago, la edificación y urbanización y, en general, el proceso de desarrollo urbano se regirá por las disposiciones de la presente Ordenanza. En todo lo no previsto expresamente en la presente Ordenanza, regirán las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. Dentro del área del Plan Intercomunal de Santiago tendrán plena vigencia, para las zonas urbanas, las disposiciones de los Planes Reguladores de las comunas comprendidas en dicha área Intercomunal, como asimismo los Planos Seccionales y sus Ordenanzas que los detallan. **En el área de expansión urbana, definida en el artículo 5o de la Ordenanza, los actuales usos de suelo se considerarán compatibles con las normas establecidas por este decreto y constituirán, en todo caso, alternativas respecto de los usos regulados por la presente Ordenanza.**”*

*“ARTICULO 4°- Para los efectos de la aplicación del Plan Intercomunal de Santiago y de la presente Ordenanza, se distinguirán los siguientes tipos de áreas: **Area Urbana, Area de Expansión Urbana y Areas de Restricción.**”*

“ARTICULO 5o- a) Se identificará como Area Urbana el espacio comprendido dentro del límite urbano del Plan Intercomunal de Santiago, señalado en el Plano RM-00-00-100 de fecha Julio 1979, confeccionado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana.

b) Se identificará como Area de Expansión Urbana el espacio potencialmente urbanizable que se extiende entre el límite urbano señalado en el inciso a) precedente, el resto del área

intercomunal y los límites señalados para las Areas de Restricción, donde corresponda. Los límites de estas áreas están indicados en los Planos RM-00-00-100 y RM-00-00-100-1 de Julio 1979, confeccionados por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana.

c) Se identificarán como Areas de Restricción aquellas en que, por razones de preservación del medio ambiente natural, resguardo de la vida y/o protección de importantes obras de infraestructura, entre otras razones, debe controlarse el desarrollo urbano incompatible con la naturaleza y características de las mismas.

Se considerarán también como tales las áreas de protección de tendidos de líneas de alta tensión eléctrica; las de resguardo de canales de regadío; las de protección de cauces naturales de agua; las de restricción de husos de telecomunicaciones y las de protección de ductos subterráneos, cuya delimitación será fijada por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana, previo informe de los organismos competentes.”

“ARTICULO 6°- Corresponderá a la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana, previo informe favorable de las instituciones u organismos legalmente competentes, declarar, modificar o derogar Areas de Restricción, como asimismo establecer sus límites y usos permitidos, mediante decretos supremos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cada vez que corresponda.”

“ARTICULO 8°- Para los efectos de planificar el proceso de desarrollo urbano en el área de expansión urbana, la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana, determinará los usos permitidos y los excluidos de los distintos sub-sectores geográficos que se identifiquen en ella. Corresponderá también a la citada Secretaría la revisión periódica de las normas contenidas en este Título con el objeto de mantenerlos permanentemente actualizados.”

Imagen N°3: Extracto de las Normas Técnicas por Subsectores Geográficos

NORMAS TÉCNICAS POR SUBSECTORES GEOGRÁFICOS									
SECTOR GEOGRÁFICO	SUBSECTOR GEOGRÁFICO NOMBRE SUBSECTOR	USOS URBANOS PERMITIDOS	USOS URBANOS EXCLUIDOS	TRAMO	DENSIDAD BRUTA Hab/Ha	COEFICIENTE MÁXIMO DE CONSTRUCTIBILIDAD	PORCENTAJE MÁXIMO DE OCUPACIÓN DEL SUELO	SUPERFICIE MÍNIMA PREDIAL m2	ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR
NOR ORIENTE	1 Parque Intercomunal Metropolitano.	- Área verde con Equipamiento complementario. - Recreacional Deportivo. - Turístico.	- Industrial de todo tipo. - Residencial.						
	2 La Recabacren-Maquehue.	- Residencial. - Equipamiento. - Área Verde. - Recreacional deportivo. - Turístico.	- Industrial de todo tipo. - PO.	B C D	4,9 9,8 9,8 19,6 16,6 49,0	0,045 0,08 0,08 0,14 0,14 0,30	4,5% 8,0% 8,0% 14,0% 14,0% 30,0%	8.000 4.000 4.000 2.000 2.000 800	Área de Restricción, ver Art. 70 letra b.1 de la presente Ordenanza.
	3 La Curro	- Residencial exclusivo. - Área Verde.	- Industrial de todo tipo. - PO. - Equipamiento. - Turístico. - Recreacional deportivo	B	4,9 9,8	0,045 0,08	4,5% 8,0%	8.000 4.000	Área de Restricción, ver Art. 70 letra b.1 de la presente Ordenanza.
	4 La Dehesa-La Barranca.	- Residencial. - Equipamiento. - Recreacional deportivo. - Turístico. - Área Verde.	- Industrial de todo tipo. - PO.	B C D E	4,9 9,8 9,8 19,6 19,6 49,0 81,63	0,045 0,08 0,08 0,14 0,14 0,30 0,40	4,5% 8,0% 8,0% 14,0% 14,0% 30,0% 40,0%	8.000 4.000 4.000 2.000 2.000 800 480	
	5 Balneario El Arrayán	- Residencial. - Equipamiento. - Recreacional deportivo. - Turístico. - Área Verde.	- Industrial de todo tipo. - PO.	B D	4,9 9,8 19,6 49,0	0,045 0,08 0,14 0,30	4,5% 8,0% 14,0% 30,0%	8.000 4.000 2.000 800	
	6 San Enrique-Apoquiñado.	- Residencial. - Equipamiento. - Recreacional deportivo. - Turístico. - Área Verde.	- Industrial de todo tipo. - PO.	B C D E	4,9 9,8 9,8 19,6 19,6 49,0 81,63	0,045 0,08 0,08 0,14 0,14 0,30 0,40	4,5% 8,0% 8,0% 14,0% 14,0% 30,0% 40,0%	8.000 4.000 4.000 2.000 2.000 800 480	Área de Restricción, ver Art. 70 letra c. de la presente Ordenanza.
	7 Parque Intercomunal Oriente.	- Área verde con equipamiento complementario. - Recreacional deportivo. - Turístico.	- Industrial de todo tipo. - PO. - Residencial.						Área de Restricción, ver Art. 70 letra c. de la presente Ordenanza.
	8 Área de Preservación del Medio Ambiente Natural - Las Condes.								Área de Restricción, ver Art. 70 letra a. de la presente Ordenanza.

Fuente: Extraído desde el Decreto Supremo N°420 de 1979, Artículo 16°.

Los artículos mencionados sientan las bases del desarrollo inmobiliario que conocemos hoy, transformando para siempre la interacción de los agentes públicos y privados en la intervención del suelo, su uso y su asignación. Si bien existen más artículos dentro del D.S. N°420 de 1979, que tienen relación a los documentos requeridos para los permisos de edificación de proyectos inmobiliarios y el debido cumplimiento de las normas ambientales, loteos, etc. Su presentación no es atinente al presente estudio. Por lo mismo resulta imprescindible el uso de citas a trabajos anteriores de profesionales que han estudiado el Decreto y que han sido mencionados a lo largo de este trabajo.

6.4 Una Mirada Histórica de las Políticas Habitacionales

Antes de la existencia de la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada en 1979, el Estado utilizaba un sistema de estandarización como patrón en el diseño de las políticas públicas habitacionales, marcando su participación de manera activa en la construcción de infraestructura habitacional como en el diseño urbanístico de la ciudad. Además, de aplicar políticas intervencionistas en el mercado habitacional, dirigidos principalmente a los arriendos de vivienda como a los permisos de construcción, porque como expone Fuster-Farfán (2019) se buscaba regularizar el precio de los arriendos ya que estos eran la principal forma de acceso a la vivienda por parte de la población, junto con ser el único propietario del suelo lo que obligaba a las constructoras a trabajar de manera cooperativa con el Gobierno.

Así, bajo la idea de intervenir los distintos procesos de diseño, producción y planificación territorial bajo los objetivos de proteger el mercado habitacional de la especulación y del crecimiento urbano desigual entre los distintos sectores de la población, el Estado adopta un rol planificador y desarrollista con tendencias socialistas. Así, establece organismos públicos especializados en materias de vivienda, en conjunto con diseñar sistemas de recopilación de información para definir objetivos en la cantidad promedio de construcción habitacional, como es el caso del XII Censo Nacional de Población de 1952 el que se caracteriza por ser el primer Censo de Vivienda ya que entregaría información sobre las carencias y necesidades habitacionales de la población, sistema que sería actualizado y replicado hasta el día de hoy.

Como ejemplo se expone a continuación los datos de población y vivienda obtenidos por distintos Censos realizados en 1952, 1960, 1970 y 1982. Los que recopilaban información relevante sobre Estado de Conservación, Condición de Hacinamiento, Tipo de Vivienda y Tenencia, datos que posteriormente serían utilizados en la planificación de políticas sociales.

Cuadro N°1: Total de Viviendas y Caracterización, según datos obtenidos por los Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982.

	Censo de 1952	Censo de 1960	Censo de 1970	Censo de 1982
	Número de Viviendas (Miles)	Número de Viviendas (Miles)	Número de Viviendas (Miles)	Número de Viviendas (Miles)
Total de Viviendas	1.091	1.389	1.860	2.522
Viviendas colectivas	40	16	11	12
Viviendas particulares	1.051	1.373	1.849	2.510
Sin información	9	50	125	190
Con información	1.042	1.323	1.724	2.320
Viviendas particulares (Con información)	-	-	-	-
No convencionales	1.042	1.323	1.724	2.320
Viviendas semipermanentes	87	164	194	242
Viviendas marginales	79	118	179	233
Viviendas móviles	5	42	10	3
Permanentes	3	4	5	6
Casas	955	1.159	1.530	2.078
Departamentos	758	950	1.393	1.858
Conventillos	37	56	100	182
Conventillos	160	153	37	38
Viviendas permanentes según:	-	-	-	-
Estado de conservación	955	1.159	1.530	2.078
Buenas	394	602	1.057	1.761
Regulares	430	404	298	195
Malas	131	153	175	123
Tipo de iluminación	955	1.159	1.530	2.078
Con electricidad	558	819	1.200	1.796
Sin electricidad	397	340	330	282
Fuente de agua potable	955	1.159	1.530	2.078
Por cañerías	495	682	1.019	1.486
Por otros sistemas	460	477	511	592
Sistema de eliminación de excretas	955	1.159	1.530	2.216
Por alcantarillado o fosa séptica	409	584	873	1.483
Por otros sistemas	546	575	657	732
Tenencia	955	1.159	1.530	2.216
Habitado por el propietario	312	503	829	1.439
No habitado por el propietario	643	656	701	777
Condición de hacinamiento	955	1.159	1.530	2.216
Con hacinamiento	194	154	112	258
Sin hacinamiento	761	1.005	1.418	1.957

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde los archivos del Banco Central de Chile.

Se puede establecer el inicio de la política de desarrollo habitacional bajo la planificación estatal en el segundo Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, que en 1953 inauguraba la Corporación de Vivienda (CORVI) donde se establecían políticas centralizadas que buscaban estandarizar la vivienda social en cuanto al diseño de esta y sus características técnicas, a la vez que se desarrollaba la industria de la construcción y se coordinaba el capital privado, marcando la participación estatal

desde la compra de terrenos y la asignación del uso del suelo, hasta en la planificación urbana de los barrios y centros residenciales. Además de entregar atribuciones especiales para construir, expropiar, comprar, vender o arrendar, junto con controlar el sistema de postulación y la entrega de las viviendas. Generando que el cambio entre zonas rurales a zonas urbanas para el desarrollo inmobiliario, la entrega de permisos de edificación y el crecimiento de la ciudad, dependiesen netamente de la capacidad del Estado de poder solventar la demanda habitacional y la demanda social por estos espacios, junto con la posibilidad de destinar recursos e invertir en los proyectos de viviendas sociales, además de los servicios públicos para el progreso de las comunidades. Aranda G (2014) expone que ese mismo año, a travez del DFL 126, se crea el Banco del Estado, fucionando las cajas más importantes como es la de Ahorro Nacional, Crédito Agrario y Crédito Hipotecario, lo que define como una prioridad para el Estado el ahorro nacional para la inversión productiva, además de flexibilizar las condiciones bancarias para la entrega de prestamos a organismos públicos y privados, conocido como Bonos Habitacionales.

Cabe destacar que en los inicios de la CORVI la inversión Estatal venia acompañada de una inversión privada en base a Cajas de ahorro, por lo que la clase media era la principal beneficiada ante estos proyectos y no es hasta 1956 que se inicia con un plan de vivienda social de urbanización básica dirigida a la población de bajos ingresos, donde los beneficiados recibían infraestructura mínima habitable que con el tiempo debían mejorar. Luego, en 1957 se realizaría el segundo Censo Nacional de Vivienda que arrojaría datos actualizados sobre la carencia de viviendas a nivel nacional y que sería utilizado para implementar nuevos planes de desarrollo inmobiliario por parte del Estado. Villalobos Martínez (2022) expone que gracias al trabajo realizado se cuantificaria un deficit de 242.338 viviendas y que posteriormente durante los años 60 se pondrían en marcha los primeros “Planes de Ahorro Popular” o PAP que tenian como objetivo reducir este número, cosa que no resultó ya que para 1970 el deficit habia aumentado hasta las 400.000 viviendas. Además, agrega que durante el Gobierno de la Unidad Popular se daría inicio a planes de construcción masiva de viviendas que

tenían como objetivo agregar más de 100.000 viviendas sociales, pero debido al debastecimiento y encarecimiento de materiales estas nunca se concretaron y fueron canceladas.

Volviendo al rol planificador del Estado, durante este periodo se incorporan conceptos de regularización y planificación intercomunal y comunal, a la par de coordinar el crecimiento y la planificación urbana bajo la Ley de Construcciones y Urbanización de 1953. Así se comienza a establecer directrices para el desarrollo urbano que afecten a los distintos sectores de la población y que además establezcan criterios mínimos que se deben cumplir, como son el transporte, acceso a servicios básicos, densificación, etc. Siendo un ejemplo de esto la promulgación del nuevo Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, el que establecía que la inversión y el mercado habitacional quedan subordinados bajo la planificación y regulación estatal, marcando el crecimiento de la ciudad y el desarrollo económico de esta. Bajo los mismos criterios, se promulga el Plan Nacional de Vivienda diseñado por el Ministerio de Obras Públicas, el que define los principales objetivos de los programas de construcción habitacional de los años posteriores y que establece un plan económico de vivienda que sirva para el desarrollo productivo del país.

En los años siguientes, el Plan Nacional de Vivienda sufre ligeras modificaciones en su contenido pero no en su finalidad. Se intenta mejorar la focalización de recursos públicos teniendo como prioridad ayudar a los sectores marginados representados en tomas y campamentos, para esto durante el Gobierno de Jorge Alessandri se aumentan los recursos destinados a edificación y se incorporan nuevas definiciones de planificación geográfica, Aranda G (2014) explica que el objetivo detrás de estos cambios era conseguir una integración vertical de las distintas etapas de los procesos de construcción, como son la provisión de materiales y la mano de obra, todo para sortear problemas relacionados al aumento de costos y financiamiento de los programas.

Otro hecho relevante es la aparición del gremio empresarial de la cámara de la construcción, el que aumenta su participación en el diseño técnico de los programas de viviendas sociales y adopta un rol primordial en la coordinación del gremio con el Estado así como en el fomento del sector

privado, lo que trajo como resultado un aumento considerable en la construcción de viviendas, tanto para los sectores medios como bajos. Aranda G (2014) menciona que durante este periodo se contruyeron más de 183.000 viviendas, siendo un 53% de estas construidas en base a edificación pública y el otro 47% restante en base a edificación privada.

Posteriormente, durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva se realizan reformas que tienen como objetivo aumentar el desarrollo económico y social del país ante el aumento de las demandas ciudadanas, las que ahora contaban con mayor organización gracias a la creación de movimientos sociales y ciudadanos, junto con que ahora exigían cambios estructurales profundos y mayor rapidez en la solución de sus problemas. Dentro de estas reformas destacan el impulso a la Reforma Agraria, promulgada originalmente en 1962 bajo la administración anterior pero que fue modernizada gracias a la promulgación de la Ley de Reforma Agraria N°16.640 y el comienzo de la Chilenización de Cobre bajo el programa “Revolución en Libertad” de 1964.

Así bajo la idea de mejorar la calidad de vida de la población, mediante la Ley 16.391 se crea el MINVU y se establece la vivienda como un bien de primera necesidad, mejorando la planificación y el financiamiento de la política habitacional, además de fomentar los planes de edificación con inversión público-privada y la mejora de obras urbanas. Es dentro de este periodo que se establece disminuir el déficit habitacional bajo una perspectiva global, por lo que ahora se consideraba dentro del plan de desarrollo urbano el incorporar escuelas, centros deportivos y centros asistenciales. Además durante este Gobierno se establece como política fomentar el ahorro para así entregar bonificaciones a las familias y se crea el Plan de Ahorro Popular que se mencionaba anteriormente.

El fin del Plan Nacional de Vivienda bajo una política de planificación y desarrollo se da con el Gobierno de Salvador Allende, el que siguiendo las ideas de su antecesor, profundiza las reformas estructurales y establece la vivienda como Derecho. Así el Estado asume en gran parte la construcción de viviendas, pero debido a problemas de abastecimiento, desaceleración económica, aumento de las

tomas de terreno y problemas administrativos, los planes de ejecución no se concretan y el déficit habitacional no hace más que aumentar.

Como ejemplo del resultado de estas políticas desarrollistas, podemos observar la evolución del número de viviendas sociales y la superficie construida durante distintos Gobiernos previos a la dictadura (Cuadro N°2). Donde se observa que a medida que crecía la población a nivel nacional, también aumentaban los proyectos de edificación de viviendas sociales, demostrando una preocupación sostenida entre los distintos Gobiernos para disminuir la disparidad entre la demanda de viviendas y el déficit real. Pero pese al aumento de iniciativas, también podemos observar como estos proyectos disminuían en la superficie construida por metro cuadrado, lo que da indicios de las dificultades que debían sortear los distintos Gobiernos para entregar soluciones habitacionales.

Cuadro N°2: Evolución del número de viviendas y superficie construida para vivienda social en el ámbito nacional por periodos presidenciales 1942-1973.

	Periodo presidencial			
	Carlos Ibáñez del C. 1952-1958	Jorge Alessandri R. (1958-1964)	Eduardo Frei Montalva (1964-1970)	Salvador Allende G. (1970-1973)
Población nacional promedio (en miles de habitantes).	6.183	7.346	8.245	9.027
Número de viviendas iniciadas y proyectadas en cada periodo.	39.765	175.474	228.348	129.525
Promedio de viviendas construidas por año.	6.628	29.246	38.066	43.175
Superficie construida por vivienda en metros cuadrados.	118,1	68	61,1	57,1

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1996.

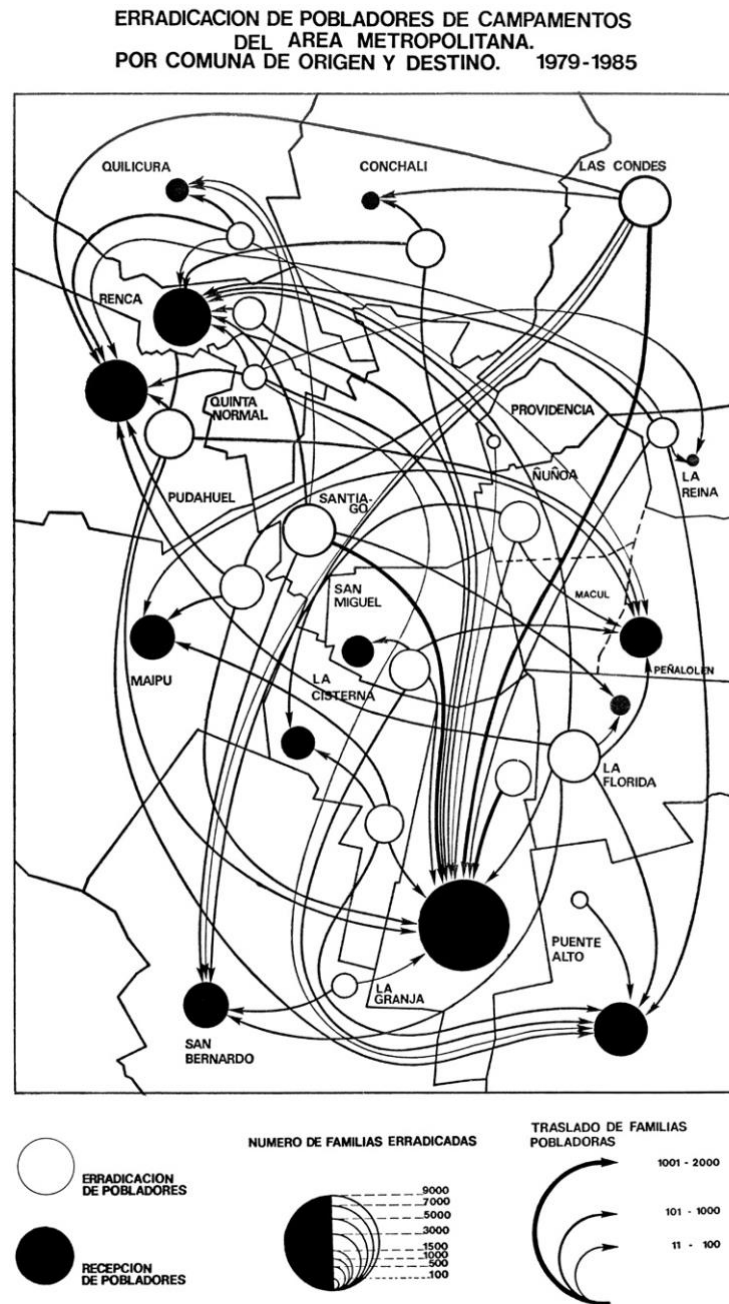
Con la llegada del régimen militar y la utilización de nuevas estrategias económicas liberales para intervenir y designar el uso del suelo en Santiago, que ya no contaba con restricciones que definían el límite urbano o que limitaban la intervención de agentes privados, permitió que las inmobiliarias pudiesen desarrollar proyectos urbanísticos en espacios que antes no eran considerados rentables, además de que ahora podían hacer uso de los mercados financieros para obtener capital y diseñar proyectos cada vez más grandes o con mejores características técnicas. Esto provocó que el principal objetivo al momento de establecer un proyecto de infraestructura habitacional fuese atraer aquellos consumidores con la capacidad adquisitiva suficiente para acceder a las prestaciones ofrecidas, transformando así los barrios y como consecuencia segregando cada vez más los espacios.

Sabatini (2000) menciona un conjunto de acciones llevadas a cabo en Santiago que tenían como objetivo crear y fortalecer el sector inmobiliario privado tras la publicación del D.S. N°420. Por nombrar algunas: Eliminación de las normas sobre límites urbanos de la ciudad, Venta del suelo urbano en manos del Estado, Erradicación de asentamientos precarios en áreas de altos ingresos, entre otras. Con esto, tras la eliminación de las distorsiones del mercado provocadas por la falta de armonía entre las normas técnicas y legales que utilizaba la gestión en manos del Estado, los mercados inmobiliarios en teoría tendrían la capacidad de asignar la tierra de manera eficiente, dándole un mejor uso mientras maximizan la rentabilidad, tomando el límite urbano y rural como una frontera económica entre oferta y demanda, siendo el mercado quien genere equilibrios entre el interés privado y social. Por lo tanto, las políticas públicas habitacionales que originalmente asignaban recursos, regulaban las actividades y establecían normas para garantizar el acceso a la vivienda digna y adecuada con el propósito de reducir la brecha habitacional, mejorar las condiciones de vida de la población y principalmente promover la inclusión social, quedan condicionadas entre el presupuesto del consumidor objetivo y el precio asignado por el oferente, siendo así como las tendencias del mercado determinan la cantidad de terreno necesario para el desarrollo de las actividades urbanas, la dirección del crecimiento de la ciudad y la posibilidad de adquirir una vivienda.

Para facilitar el nuevo modelo de desarrollo urbano, se utilizó el desplazamiento forzoso de poblaciones ubicadas en espacios especialmente rentables, este programa es conocido como “Relocalización socioespacial de la pobreza”. Le Monde diplomatique (2010) expone que entre 1979 a 1985, cerca de 30.000 familias fueron trasladadas a zonas de “erradicación” en la periferia de Santiago gracias a la promulgación del decreto N°2.552 en febrero de 1979 (Imagen N°4). Un 50% de estas familias quedaron establecidas en la zona sur poniente de la ciudad, concentrando la población de escasos recursos en un mismo lugar, además bajo el régimen militar se crearon 16 nuevas comunas bajo esta lógica de homogeneidad social.

Junto con esto, el diseño de la infraestructura dirigida a estas personas carecía de toda característica que aportara al desarrollo sano del entorno familiar, siendo la falta de espacios comunes y áreas verdes un tópico común entre las zonas que albergaron a esta población. Además, la lejanía al núcleo tradicional de la ciudad terminó provocando una urbanización tardía, así la falta de establecimientos de salud, educación y seguridad fueron solucionadas tiempo después y no consideradas desde un inicio para facilitar la vida de quienes serían los beneficiados de este movimiento. Como resultado, la sensación de abandono se hizo presente y los espacios que fueron diseñados como solución habitacional terminaron propiciando la delincuencia, la violencia y el narcotráfico. Así Santiago quedó dividida entre comunas pobres y ricas, provocando los problemas de desigualdad, segregación espacial y falta de cohesión social que vivimos hoy.

Imagen N°4: Erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino. 1979-1985.



Fuente: Molina, 1986.

Si bien existen críticas realizadas respecto al modelo y varios hechos que ejemplifican las fallas del sistema inmobiliario con naturaleza neoliberal, las que serán expuestas más adelante, no es posible realizar un análisis constructivo sin mencionar los logros obtenidos gracias a las políticas aplicadas e iniciadas en dictadura ante el alza de las ocupaciones irregulares que mantenía el país hacía fines de 1973 y que eran la base de los problemas de distintas ciudades como la falta de accesibilidad, carencia de servicios urbanos, ubicación inapropiada de la vivienda popular, etc. Ya que a pesar de que existe un juicio negativo a la forma en que se ha llevado a cabo el desarrollo urbano en un sistema donde prima el interés por lucrar al punto en que se rentabilizan espacios que atentan la sana habitabilidad, no cabe duda alguna que el Estado tiene una responsabilidad en la producción de la vivienda social y es necesario recalcar el cambio positivo que trajo esta intervención hacia el fin de las ocupaciones irregulares.

Esto no quiere decir que los problemas habitacionales se hayan resuelto del todo gracias a la tenencia legal de la vivienda, ya que tal como exponen Vergara - Perucich, Aguirre Nuñez, Encinas, Truffello, & Ladrón De Guevara (2020) un nuevo problema nace ante la pobreza de los con techo, donde las viviendas sociales construidas eran demasiado pequeñas, con un bajo grado de obsolescencia y cuando la necesidad de viviendas sociales al fin disminuyó, la nueva urbanización acompañada de un mayor ingreso percapita terminó densificando las zonas y debilitando la cohesión social.

Elena Ducci (1997) hace un repaso de los logros obtenidos para fines del siglo XX, pero antes menciona que es esencial que los Gobiernos sigan brindando apoyo a las familias de bajos ingresos para obtener una vivienda adecuada, sin embargo deben existir modificaciones a los programas que mejoren la calidad de vida de este sector, los logros mencionados son:

1. El fin de la ocupación ilegal, que para el Gobierno de Allende se estimaba que hasta 400.000 personas habían accedido a tierras por esta forma. Pero con la llegada de la dictadura en 1973 las movilizaciones sociales desaparecieron y las tomas se prohibieron. Sin embargo y gracias a un sistema de subsidio habitacional dirigido a

las personas de bajos ingresos, comenzó el desarrollo de programas de vivienda y servicios básicos. Que con el regreso a la democracia y tras mejorar el sistema de subsidios 260.000 familias de bajos ingresos obtuvieron algún tipo de solución habitacional.

2. Dotación de servicios básicos a casi la totalidad de la población, lo que resulta en una gran diferencia entre la situación habitacional de la población de bajos ingresos actual en comparación a la que se encontraba en la situación irregular anterior. Estos nuevos desarrollos habitacionales, dotados de servicios básicos, llevó a Chile a liderar entre los países en desarrollo en cuanto a la provisión de agua potable y alcantarillado. Además, esto vino acompañado de programas de alimentación, vacunaciones masivas, entre otros, lo que mejoró significativamente los niveles de salud de la gente. Como resultado, pese a los altos índices de allegamiento y hacinamiento resultantes de las políticas aplicadas para combatir el crecimiento urbano irregular en dictadura, el agua potable y el saneamiento han logrado disminuir los índices de enfermedades de transmisión entérica.
3. Metas superadas, no sólo alcanzadas. El número de subsidios habitacionales otorgados desde 1980 era de alrededor de 2.000 anuales, aumentando considerablemente desde el regreso a la democracia a casi 30.000 para finales de 1997. Además, gracias al programa Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, se entregaron soluciones de saneamiento a más de 130.000 familias entre 1983 y 1993. Considerando que en Chile para esos años se formaban entre 90.000 a 95.000 familias cada año, la producción de viviendas alcanzaba más de 130.000 unidades, lo que mostraba por primera vez la posibilidad de terminar con el déficit de vivienda acumulado, lo cual era un hecho inédito en la historia del país. El total de viviendas producidas aumentó en un 120% entre 1985 y 1995, junto a esto se estima que entre

1990 y 1995 el 70% de las viviendas producidas han sido directa o indirectamente apoyadas por el Estado.

4. Llegada a los más pobres. La focalización de los programas y los diseños de soluciones mínimas estaban dando resultados. Estos eran el Programa de Vivienda Básica y el de Vivienda Progresiva, los cuales consiguieron que entre 1990 a 1997 se produjesen cerca de 148.000 viviendas para aquellas personas consideradas en marginalidad habitacional.
5. Percepción real de la gente de la posibilidad de obtener una vivienda subsidiada. Los sectores más vulnerables consiguieron soluciones habitacionales con servicios básicos en periodos relativamente cortos. Como es el caso del Programa de Vivienda Progresiva, que para 1994 se encontró que el tiempo promedio en que los beneficiados obtenían una solución habitacional era de alrededor de 2 años, lo que se consideraba algo excepcional ya que este programa consideraba una propiedad con servicios básicos y un espacio anexo. Esto contribuyó en disminuir la iniciativa de adquirir un espacio de manera ilegal, ya que las personas con un poco de ahorro y cumpliendo los requisitos establecidos por el MINVU tenían la sensación de que el tiempo de espera valía la pena.

Pese a los logros, la crisis económica de principio de los 80' termino por dar pobres resultados en la construcción de viviendas sociales durante la dictadura, demostrando una vez más que el sistema económico chileno era bastante susceptible a los cambios macroeconómicos internacionales y que a pesar del tiempo invertido por la Junta Militar en diseñar una política de desarrollo urbano para el país, esta no podría ser aplicada ni aprovechada del todo sin antes adoptar políticas de desarrollo y crecimiento para el país. Ffrench-Davis (2014) se refiere a esta crisis cambiaria como un problema no dimensionado por quienes conformaban el Gobierno, siendo que desde 1979, el tipo de cambio real perdió un tercio de su poder adquisitivo y la deuda externa no hizo más que aumentar al igual

que el déficit en la cuenta corriente. Con esto, los sectores productivos, como la agricultura y la construcción, sufrieron numerosas quiebras y el descontento político terminó por revivir aquellos movimientos sociales que habían sido desarticulados en los primeros años del golpe, incluyendo los movimientos de izquierda y sus partidos.

Gracias a la baja cantidad de viviendas construidas, apenas 20 mil unidades anuales hacia 1982 (Imilan Ojeda, 2016), comenzó un plan para impulsar la industria inmobiliaria donde se establece la necesidad de generar una institucionalidad que dinamice los distintos agentes del mercado, confiándole la totalidad de la producción al sector privado, incluyendo la edificación de la vivienda y sus mecanismos de financiamiento (créditos hipotecarios, fondos de inversión, créditos bancarios, bonos hipotecarios, etc), asumiendo el SERVIU los costos de urbanización y certificación de la materialidad (Aranda G, 2014). Por último, el subsidio habitacional se mantuvo sin considerar las condiciones cualitativas de urbanización, limitadas a las áreas periféricas sin equipamientos, acceso a servicios y mixtura social (Hidalgo Dattwyler, Paulsen Bilbao, & Santana Rivas, 2016).

6.5 Fin de la Dictadura, un resumen económico

El 11 de septiembre de 1980, tras un plebiscito marcado por la censura, la inexistencia de registros electorales y sin ninguna garantía que legitimara su veracidad (Congreso Nacional de Chile, 2023), fue aprobada la actual Constitución Política de la República de Chile, la que comenzó a regir desde el 11 de marzo de 1981. En esta, el régimen militar quedaba institucionalizado durante 8 años y Augusto Pinochet adquiría la connotación de presidente de la república de facto, además de entregar una instancia para extender su mandato hasta 1997. Durante este periodo, marcado por la crisis económica de 1982, existió un cambio funcional en las estrategias políticas, económicas y de desarrollo del país. Se realizan reformas a los sistemas de salud, educación y previsión, siendo las más importantes la ley de municipalización de la educación, la ley para el cambio del sistema de pensiones (AFP) y la ley de cotizaciones de salud (ISAPRES).

En el ámbito económico, Ffrench-Davis (2014) hace un repaso de este periodo y menciona que tras el pobre desempeño vivido a inicios de la década del 80', se reintrodujeron ciertas protecciones arancelarias, se aumentaron las regulaciones al sistema financiero, se estatizó la deuda privada además de entregar masivas ayudas financieras a este sector. Medidas que estuvieron sesgadas en favorecer a los sectores de altos ingresos, incluido los subsidios, que tuvieron como resultado un deterioro en la distribución del ingreso. Así, entre 1986 a 1987, comenzó un periodo de recuperación de la actividad económica y un aumento del PIB de un 18%, todo dentro de un marco macroeconómico estable. Bajo este contexto positivo, el Gobierno decidió implementar políticas monetarias expansivas, además de aplicar una reducción a los impuestos y una baja a los aranceles de importación junto con un beneficio al tipo de cambio. Lo que terminó por aumentar la demanda agregada de manera descontrolada, acelerando la expansión de esta y de la actividad económica, provocando un sobrecalentamiento de la economía, crecimiento desigual de las exportaciones e importaciones y una inflación cercana al 23% para 1990.

Durante este periodo, el sistema de subsidio habitacional es actualizado con el fin de mejorar la focalización y caracterización de la demanda. Así en 1981, el MINVU realiza cambios en el reglamento del Subsidio Habitacional Variable iniciando el Programa de Vivienda Básica que contemplaba los primeros pasos para un diseño de vivienda social estandarizado. Luego en 1982, inicia el plan de Viviendas Económicas y Unidades Sanitarias, siendo las municipalidades las encargadas de construir viviendas económicas y casetas sanitarias con limites en los costos de producción, junto con establecer requisitos de superficie construida. En 1984, el Programa de Vivienda Básica es ampliado para incorporar aquellas personas que inicialmente no cumplían los requisitos de vivir en poblaciones marginales o campamentos, identificados por el MINVU. Así se utiliza la ficha CAS y se consideran nuevos elementos para optar a un subsidio, como el número de cargas familiares. Aranda G (2014) se refiere a este periodo como la consolidación del sistema subsidiario, siendo la base de la Economía Social de Mercado que conocemos hoy, además tras obtener los resultados de las políticas mencionadas se reformula la Política de Desarrollo Urbano a través del Decreto Supremo 31, el que mantiene el suelo como un recurso escaso e incorpora delimitaciones a los derechos de propiedad siempre que el Estado establezca que es por el bien común.

Así, tras unificar los distintos programas en el Subsidio General Unificado y establecer mejores parámetros de focalización, se contabiliza un total de más de 550.000 viviendas producidas en los 17 años de dictadura, siendo 309.636 obra directa de la acción del MINVU, de los cuales 222.085 fueron construidas en la década de los 80' (Aranda G, 2014).

En el contexto político y social, este nuevo panorama económico generaba opiniones opuestas. Por un lado, estaba aquel sector que gozaba de estos beneficios económicos y apoyaba la gestión realizada por el Gobierno gracias a la ayuda financiera entregada al sector privado el cual recibió numerosas exenciones tributarias, junto con la posibilidad de participar en un sistema bancario y financiero fortalecido. Cosa que no hizo más que aumentar la capacidad ociosa de estas personas y aumentar su nivel de ingresos (Ffrench-Davis, CHILE ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL

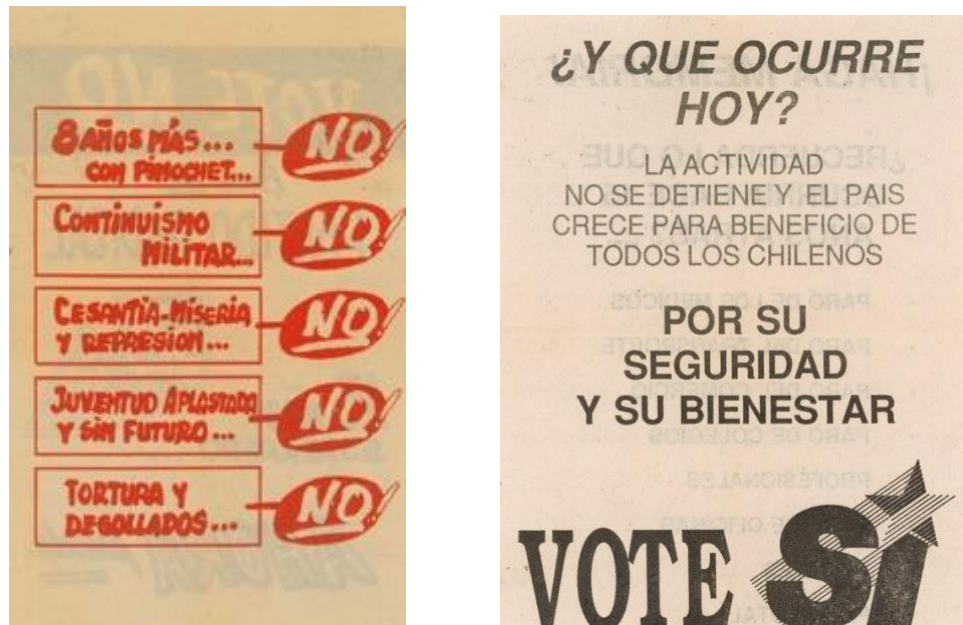
CRECIMIENTO CON EQUIDAD: Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro, 2014). Por otro lado, se encontraba aquel sector perteneciente a la clase media y baja de la población que fue duramente reprimida durante el inicio de la dictadura y que con el paso del tiempo observó la quiebra de empresas nacionales, un aumento del desempleo, salarios reales a la baja, mayor endeudamiento y falta de protección laboral, seguridad y beneficios estatales. Son estos sectores de la población los que comienzan a expresar su descontento a través de huelgas, marchas y enfrentamientos contra la autoridad. Luchas que luego fueron absorbidas por los partidos políticos de centro e izquierda, quienes aprovecharon este sentimiento y movimiento social para reorganizarse y hacerse presente entre estudiantes, gremios y sindicatos. Gracias a esto se logró coordinar y dirigir a la oposición para presentar de forma oficial las demandas sociales y políticas, siendo estas la renuncia de Pinochet, la derogación de la Constitución de 1980 y la realización de elecciones libres y democráticas (Congreso Nacional de Chile, 2023).

El 5 de octubre de 1988, Chile viviría uno de los momentos más importantes en la historia política del país. Tras el plebiscito efectuado el 11 de septiembre de 1980, llegaba la instancia diseñada para extender la presidencia de Augusto Pinochet a través de un nuevo plebiscito, el que podría fijar un nuevo periodo presidencial entre 1989 a 1997. A diferencia de lo realizado en 1980, este plebiscito contaría con la apertura de los registros electorales y la participación del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), lo que traería un proceso transparente, legal, imparcial y sobre todo democrático. A lo anterior, se le suma la existencia de una campaña electoral, proceso que fue aprovechado por los partidos de oposición agrupados en la denominada “Concertación de Partidos por el No” (Congreso Nacional de Chile, 2023).

Tras 30 días de campaña electoral entre la opción “Sí” y “No” para la continuidad del régimen (Imagen N°5), un registro electoral histórico con más de 7 millones de personas válidamente inscritas para votar y la opción de dar por terminada una dictadura de 17 años y medio de duración, el día 5 de octubre de 1988 obtendría la victoria la opción “No” con un 54% de los votos, llamando a elecciones

presidenciales y parlamentarias para el año siguiente. Así, el 14 de diciembre de 1989, Patricio Aylwin Azócar sería electo como nuevo Presidente de la República de Chile marcando el inicio de la transición y de los Gobiernos democráticamente electos.

Imagen N°5: Propaganda electoral para la campaña “Sí” y “No”, 1988.



Fuente: Patrimonio Cultural Común, extraído de Memoria chilena. A la izquierda panfleto titulado “8 años más con Pinochet, ¡No!”, a la derecha panfleto titulado “Vote Sí: por su seguridad y su bienestar”.

Ffrench-Davis (2014) se refiere al fin de la gestión del régimen de Pinochet como una economía que experimentaba un gran impulso exportador, pero que mantenía una falta de modernización del sector productivo el cual requería cambios urgentes, acompañado de desequilibrios económicos persistentes que revirtieron los logros iniciales de crecimiento y distribución conseguidos al dinamizar los mercados y adoptar un enfoque monetario en la balanza de pagos. Además, menciona que la reducción de impuestos y la falta de inversión en capital humano no hicieron más que aumentar la desigualdad social con un resultado mucho mayor a lo experimentado

durante las dos décadas anteriores. Así, a modo de comparación se adjunta un resumen de las principales variables macroeconómicas observadas durante el periodo comprendido entre 1959-2000.

Imagen N°6: Comparación variables macroeconómicas: 1959-2000^a.

Variable	Durante el gobierno de:						
	Alessandri 1959-64	Frei 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R-T. 1994-99	Lagos 2000
Crecimiento del PIB ^b	3,7	4,0	1,2	2,9	7,7	5,6	5,4
Crecimiento de las exportaciones ^c	6,2	2,3	-4,2	10,6	9,6	9,4	7,5
Tasa de inflación ^d	26,6	26,3	293,8	79,9	17,7	6,1	4,5
Tasa de desempleo	5,2	5,9	4,7	18,1 ^e	7,3	7,4 ^e	10,0 ^e
Salario real (1970=100)	62,2	84,2	89,7	81,9	99,8	123,4	134,4
Inversión bruta fija (% del PIB)	—	—	—	18,0	24,6	30,0	26,6
En pesos de 1986							
En pesos de 1977	20,7	19,3	15,9	15,6	19,9	24,1	22,3
Superávit del gobierno general (% del PIB)	-4,7	-2,5	-11,5	0,3	1,7	1,2	0,1

Fuente: Extraído desde Ffrench-Davis (2014). (a) *Tasas acumulativas anuales del crecimiento del PIB y las exportaciones; tasas anuales promedio de inflación y desempleo.* (b) *Hasta 1985, los valores se expresan en pesos de 1977; para el período 1986-2000, se utilizan pesos de 1986.* (c) *Las exportaciones de bienes y servicios se presentan en pesos de 1977 para el período 1959-1985, y en pesos de 1986 para el período 1985-2000.* (d) *Comparaciones realizadas de diciembre a diciembre.* (e) *Los datos incluyen los programas de empleo.*

Respecto al desarrollo de las políticas habitacionales, las principales medidas aplicadas durante el régimen militar estuvieron enfocadas en eliminar los asentamientos ilegales, incentivar el desarrollo inmobiliario a través de la participación e inversión privada y reformar el sistema habitacional creando un marco regulatorio con atribuciones especiales para el MINVU y para el SERVIU. Consolidando la economía social de mercado a través de la subsidiaridad y delegando la responsabilidad de la producción de viviendas a las entidades privadas, incentivando el desarrollo

inmobiliario y el crecimiento de la ciudad a través de dinámicas financieras las que terminaron desencadenando desequilibrios en la equidad y distribución de recursos, mientras que el Estado se encarga de regular el mercado habitacional desde un carácter normativo e incidiendo únicamente a través de la asignación de recursos de forma directa, lo que resulta en una planificación urbana desigual y expuesta a la especulación.

6.6 Reformas en la Política Habitacional, periodo 1990-2000

Con la llegada de la democracia comenzó un periodo de reconciliación frente las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, además del saneamiento de las relaciones entre la autoridad, el sector empresarial e industrial y la población. Para lograr esto, fue necesario adoptar nuevas políticas públicas y económicas con una visión social sin dejar de lado el desarrollo productivo del país, siendo lo más importante cambiar el sentido de la administración autoritaria por una que lograra reunir la visión y opinión de los distintos sectores políticos e individuos que conforman el Estado, siendo los objetivos democratizar las instituciones, iniciar procesos de investigación ante los delitos cometidos e inaugurar nuevas políticas económicas de crecimiento y equidad para combatir la desigualdad e incorporar aquella población marginada del modelo de desarrollo impuesto por el régimen, mientras se trata de modernizar la economía, fortalecer los mercados y establecer nuevas instituciones capaces de transparentar la gestión administrativa y fiscalizar el nuevo modelo de desarrollo social económico.

Así en 1990 se establece la Comisión de Verdad y Reconciliación para investigar los crímenes de lesa humanidad, además del inicio de procesos de investigación desde los tribunales de justicia para investigar delitos de corrupción y malversación de fondos, lo que estuvo marcado por una tensa relación entre el Gobierno y las fuerzas armadas y de orden público. Junto a esto, se impulsaron reformas a la Constitución Política de 1980 y se hicieron cambios en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, además de aprobar la Ley de Gobierno y Administración Territorial, todo esto con el propósito de mejorar las competencias del Gobierno y redefinir sus responsabilidades y atribuciones. Desde los aspectos económicos la idea principal era conseguir un crecimiento estable y sostenido en el tiempo que lograra estabilizar la economía del país y reducir la susceptibilidad ante presiones externas. Para lograr lo anterior French-Davis (2014) explica que durante el Gobierno de Aylwin comenzó una política económica que buscaba el equilibrio macrosocial y macroeconómico, lo cual sería replicado por los gobiernos de la concertación con políticas de continuidad, así mediante

reformas laborales y tributarias, un aumento de la inversión, una recomposición del gasto público, mayor responsabilidad fiscal y un acuerdo tripartito entre el Gobierno, sindicatos y empresarios, consiguieron mejorar la distribución del gasto social, mejorar la legislación laboral, aumentar el salario mínimo real en un 28% entre 1989 y 1993 y elevar el ahorro del Gobierno de 2% en los ochenta a alrededor de 4,5% del PIB en los noventa.

Respecto al desarrollo de las políticas habitacionales en la capital, el cambio estuvo relacionado a la efectividad de los programas y la necesidad de mejorar el sistema de distribución de recursos, manteniendo el sistema de subsidiaridad hacia la demanda pero con una mejora significativa a las instituciones y en el sistema de financiamiento para adquirir una vivienda. Al respecto Aranda G (2014) menciona que el principal problema detectado fue el destino de los recursos públicos los que terminaban beneficiando en gran parte a sectores de clase media y no a las personas de escasos recursos debido a no cumplir con los requisitos de ahorro.

Durante el Gobierno de Aylwin se realizan cambios y mejoras en los programas habitacionales para ampliar la red de beneficiados, así con el objetivo de descentralizar el sistema de asignación de recursos habitacionales y lograr un mejor financiamiento de los hogares, comienza el desarrollo de una nueva política urbana que abordara el déficit de vivienda y la situación de precariedad que mantenía gran parte del sector de menor ingreso. Además, Imilan Ojeda (2016) expone la necesidad de replantear la forma en que se había diseñado la ciudad, ya que era un fenómeno visible la ubicación de la vivienda social en zonas de menor plusvalía y valor para el desarrollo urbano, donde se caracterizaba la segregación espacial de la población vulnerable en las periferias en conjuntos habitacionales uniformes y de baja calidad.

Dentro de las medidas adoptadas, estuvo el aumento del presupuesto destinado al gasto social, la redefinición de los sectores prioritarios los que ahora consideraban a la población más vulnerable como son las jefas de hogar o personas de la tercera edad y la aprobación del nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago o PRMS. Teniendo como principal objetivo mejorar las condiciones

habitacionales existentes y aumentar la cobertura de los planes. Aranda G (2014) menciona que estas iniciativas estuvieron acompañadas de un cambio en las definiciones de lo que era considerado una vivienda, ampliando el concepto al conjunto de servicios y atributos a lograr en un proceso a través del tiempo, según la evolución de posibilidades y necesidades de la familia. Gracias a esto, nacen los programas colectivos organizados y nuevos planes de vivienda progresiva, que ahora contaban con una red de respaldo y asesoramiento para la renovación del hogar, facilitando la consolidación de villas y poblaciones. Además de incorporar en la entrega de servicios básicos y sus respectivos arreglos, adecuándose a las necesidades familiares y facilitando su crecimiento.

Para dinamizar el mercado inmobiliario y facilitar la construcción de viviendas como la adquisición de estas, se actualizaron programas existentes volviéndolos más flexibles al momento de destinar recursos, además de incorporar sistemas de colaboración público-privado. Un ejemplo de esto es la reactivación de programas que obtuvieron un bajo impacto para solventar el déficit habitacional a finales de los 80' como es el Programa Especial de Trabajadores, que estaba diseñado para que las empresas participaran y otorgaran el subsidio habitacional a sus trabajadores mediante un sistema de postulación y selección. Desde ahora el MINVU se encargaría de reunir la información de los trabajadores y validar los requisitos mínimos de renta, mientras las empresas obtendrían beneficios fiscales por su aporte al financiamiento de los hogares. Otro ejemplo de estos cambios se observan en el Subsidio General Unificado, que ahora permitiría el destino recursos para adquirir viviendas usadas o el Leasing Habitacional, el que incorporaría contratos de arriendo con posibilidad de compra y que además estaría dirigido especialmente a familias de clase media, trabajadores independientes o familias jóvenes.

El siguiente paso en el desarrollo de esta nueva política habitacional fue abordar la condición de marginalidad y falta de infraestructura adecuada de los campamentos, así en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle comenzó la implementación del programa Chile Barrio, el que incorporaba el análisis de la pobreza multidimensional como un factor delimitante al momento de

establecer políticas para fomentar el desarrollo familiar y mejorar las condiciones de habitabilidad. Lo que permitió entregar soluciones habitacionales a casi 50.000 familias pertenecientes a campamentos (Aranda G, 2014).

Es dentro de este periodo que el Estado comienza a perfeccionar la red de programas ministeriales para así mejorar la infraestructura habitacional y el equipamiento comunitario, mientras innova en las estrategias de desarrollo urbano en la búsqueda de generar una mayor inserción de las comunidades e incrementar las alternativas de financiamiento para adaptarse a las necesidades de las familias con distintas situaciones socioeconómicas. Para lograr lo anterior, los campamentos comienzan a ser considerados como eje central de la política habitacional, donde se fomenta la participación comunitaria en la planificación y gestión de su entorno de modo que los mismos campamentos se transformen en barrios consolidados desde la materialidad de las obras e incorporen espacios comunitarios que acompañen el desarrollo familiar como son las áreas verdes, espacios de recreación y zonas para desarrollar actividades deportivas, además de considerar elementos de viabilidad y desplazamiento.

Otro factor importante fue reconocer que para mejorar las condiciones de la vivienda necesariamente se debían resolver los problemas de desigualdad y exclusión social provocados por el crecimiento desordenado de la ciudad, además de combatir el efecto de homogeneizar territorios según su nivel socioeconómico, lo que terminaba aislando a los sectores medios y bajos que no lograban encajar en las dinámicas de inversión con las que se impulsaban los proyectos del mercado inmobiliario.

Así comienza un plan de incentivos para atraer a la industria inmobiliaria y la inversión privada, mientras se estimula el comercio y el empleo con el fin de aumentar la capacidad de pago de los pobladores. En 1994 se impulsa un nuevo PRMS enfocado en regularizar el crecimiento y desarrollo de la ciudad, guiando el mercado conforme a directrices estatales que impulsen el

crecimiento y la densificación dentro del radio urbano gracias a la intervención de inmobiliarias y centros de desarrollo urbano.

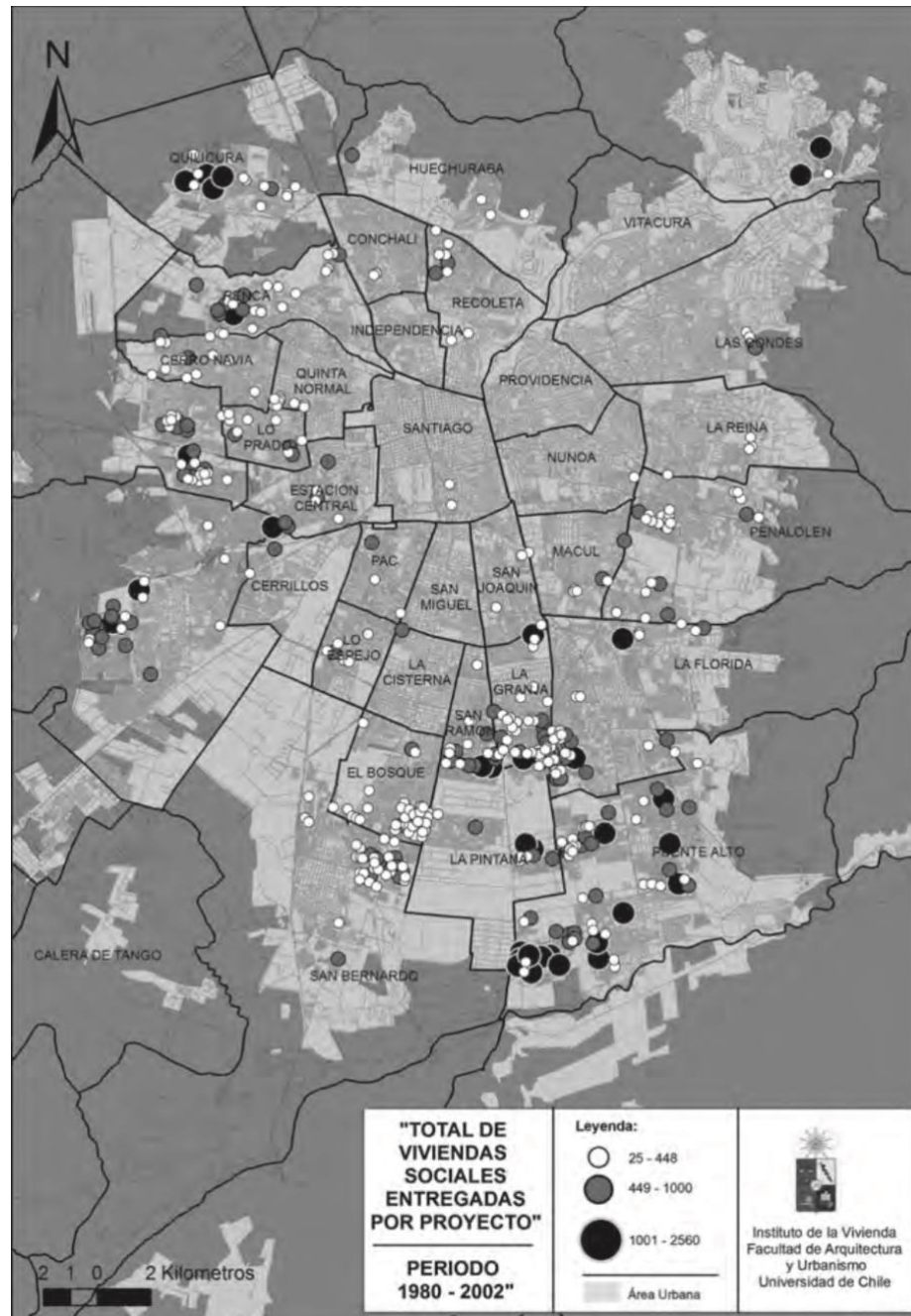
La idea original consistía en que el Gobierno sería el responsable de zonificar y regular la expansión urbana, estableciendo límites y determinando la viabilidad de los proyectos, con el fin de involucrar aquellos sectores marginados y tal como expone Fuster-Farfán (2019) asegurar la adecuada participación de los tres actores fundamentales de la política pública habitacional: habitantes, Estado y mercado. Sin embargo, la densificación mantuvo los patrones socioeconómicos promoviendo la separación de la población en áreas específicas de la ciudad y generando diferencias en la distribución habitacional, tipo de infraestructura y disposición de servicios. Lo que terminó generando críticas y cuestionamientos al Gobierno en cuanto al diseño de la política habitacional, el que terminaría por reformar el PRMS en 1997.

Ahora el Gobierno regularía el crecimiento urbano considerando las necesidades de urbanización y disposición del uso del suelo, siendo el precio y su valor futuro quien determine el crecimiento de la ciudad mientras se trata de atender los impactos negativos. Al respecto Imilan Ojeda (2016) expone que este cambio de gestión terminaría por aumentar de manera progresiva la privatización de la vivienda, transfiriendo las responsabilidades del ámbito público al privado y transformando la oferta habitacional en cuanto a su perspectiva arquitectónica, creándose conjuntos habitacionales más pequeños y receptivos a las necesidades de la población.

Sin embargo, Aranda G (2014) menciona que al finalizar la década se logra un hito histórico en la construcción y entrega de soluciones habitacionales gestadas desde el Estado, la que alcanza una cifra de más de 800.000 alternativas de vivienda, de las cuales 618.000 son viviendas proporcionadas a través de algún Subsidio Habitacional, destacando una notable mejora en la focalización de recursos. Imilan Ojeda (2016) complementa esta información, agregando que entre 1995 y 1996 se alcanzaron los máximos históricos en cuanto a edificación, siendo alrededor de 90.000 unidades anuales. En la imagen N°6 se observa la ubicación y el tamaño de los proyectos

habitacionales entregados gracias a un Subsidio en Santiago desde 1980 hasta 2002, ejemplificando los resultados positivos de estas medidas.

Imagen N°6: Total de viviendas sociales entregadas por proyecto. Período 1980-2002.



Fuente: Extraído desde Tapia Zarricueta, 2011.

Lamentablemente con el paso del tiempo estos proyectos comenzaron a presentar serias deficiencias en cuanto a la materialidad y calidad técnica de su diseño, producto de impulsar la construcción masiva de la vivienda social con objetivos de cantidad por sobre calidad. Junto a esto, la presión generada por las constructoras encargadas de implementar los conjuntos habitacionales, que buscaban flexibilizar los requerimientos de las viviendas y facilitar los requisitos de participación en los proyectos, terminaron siendo la principal crítica al modelo adoptado por la concertación para dar solución al déficit habitacional. Así nace el término “el problema de los con techo” el que hace referencia a la insatisfacción general presentada por distintos beneficiarios de esta política, los que criticaban la calidad de los materiales entregados, un diseño que entorpecía la sana convivencia familiar y una ubicación marginada del núcleo tradicional de la ciudad. Fuster-Farfán (2019) presenta un conjunto de proyectos emblemáticos en los desafíos de vivienda y desarrollo urbano en Santiago, como una clara expresión de los “problemas de los con techo”, los que son conocidos como “casas COPEVA”, “viviendas nylon”, la ex población “Las Viñitas” ubicadas en Cerro Navia, Bajos de Mena en Puente Alto, entre otras. Los que terminaron sufriendo filtraciones en invierno, hongos y moho asociado a problemas de humedad, dificultad para acceder a servicios básicos y de saneamiento, además de problemas de seguridad.

Otro efecto de las políticas habitacionales aplicadas durante este periodo fue el resurgimiento del movimiento de pobladores representado no solo por la condición de clase, sino de otras categorías que este modelo crea: las familias allegadas, las deudoras habitacionales, damnificados, entre otras (Fuster-Farfán, 2019). De esta forma el poblador, un sujeto político que demanda por el acceso a la vivienda deviene en consumidor, un sujeto que se organiza para la obtención de un subsidio (Imilan Ojeda, 2016).

El método utilizado por el Gobierno para solucionar estos problemas y comenzar a enfrentar las críticas asociadas a la gestión de los proyectos habitacionales fue dictar la Ley de Calidad de Vivienda en 1997, la que establecía requisitos y normas que consideraban la calidad de los materiales,

acceso a servicios básicos, acceso para las personas en situación de discapacidad, seguridad estructural, entre otras. La que debían cumplir todas las viviendas construidas de ahora en adelante en el territorio nacional. Además, se introdujeron mecanismos de fiscalización para acreditar el cumplimiento de los estándares de calidad y sanciones para aquellas constructoras o entidades organizadoras que sean sorprendidas incumpliendo las normas.

A continuación se hace mención a extractos de la Ley de Calidad de Vivienda de 1997, extraídos desde la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

*“ARTÍCULO 2°- Será obligación de las entidades organizadoras a que se refiere este decreto, contar con servicios de inspección técnica de obras. Este servicio podrá ser prestado por la misma entidad organizadora cuando cuente con profesional competente para el desarrollo de esta tarea o podrá ser contratado por la entidad organizadora con una empresa o un profesional ajenos a la empresa constructora... **el incumplimiento de lo dispuesto en este artículo autorizará al SERVIU o al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en su caso, para no suscribir nuevos convenios con la entidad organizadora por el plazo de dos años, lo que se comunicará a dicha entidad.**”*

“ARTÍCULO ÚNICO: Modifícase la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por D.S. N° 47 (V. y U.), de 1992, en la siguiente forma:

*... Inspector técnico: **profesional competente, independiente del constructor, que fiscaliza que las obras se ejecuten conforme a las normas de construcción aplicables en la materia y al permiso de construcción aprobado.** Se entenderá también como tal, la persona jurídica en cuyo objetivo social esté comprendido el servicio de fiscalización de obras y que para estos efectos actúe a través de un profesional competente. Tratándose de obras públicas, corresponderá al inspector fiscal desempeñarse como inspector técnico...”*

6.7 Reformas en la Política Habitacional, periodo 2000-2010

Finalizando el siglo XX, en 1998 una nueva crisis económica impactó el desarrollo de las políticas públicas del país, conocida como la “Crisis del Sudeste Asiático”, la que tuvo efectos negativos en las exportaciones del país, impactando el saldo de la balanza comercial por la menor cantidad de ingresos percibidos ante la caída del precio del cobre, además de provocar una desaceleración en la tasa de crecimiento y una contracción del PIB de un 1% (Ffrench-Davis, La Pandemia Neoliberal. Hacia una Economía al Servicio de la Gente, 2022).

En cuanto a las políticas habitacionales, estas se vieron afectadas producto de la disminución del gasto público, la baja en la productividad y la menor inversión privada, mientras las dinámicas del mercado habitacional basadas en la especulación o valor futuro presentaban un aumento sostenido del valor del suelo edificable, encareciendo los proyectos y por ende los costos asociados a su producción, desincentivando a las constructoras de participar en algunas licitaciones y generando una baja en la cantidad de proyectos de viviendas sociales.

El 11 de marzo del 2000, asumiría la presidencia Don Ricardo Lagos Escobar, siendo su turno de abordar las problemáticas habitacionales y teniendo la misión de promulgar una nueva Política Habitacional desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con el objetivo de hacer el levantamiento de las principales reformas que requería el Estado para abordar los desafíos urbanos del nuevo siglo (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012). Así comenzaría un plan que modificaría, eliminaría y agregaría nuevos programas a la red de subsidios y ayudas estatales con el fin de disminuir las condiciones de vulnerabilidad de aquellos habitantes más pobres de la ciudad, mientras se intentaba aumentar la inversión en el rubro de la construcción y así mejorar los índices de desempleo junto con contrarrestar los efectos de la crisis económica.

Para conseguir lo anterior se definieron 4 pilares fundamentales, los que serían abordados por grupos de trabajo para mejorar la institucionalidad y los instrumentos públicos. Los pilares y sus

coordinadores son mencionados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2012), los que se exponen y explican a continuación:

1. Movilización de Recursos y Financiamiento para el desarrollo urbano: coordinado por el Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo Edmundo Hermosilla y por quien sería Presidente más adelante, Sebastián Piñera. Sus objetivos consistían en elaborar propuestas para obtener fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano, innovando en las iniciativas públicas e incentivando la inversión privada.
2. Uso de Suelos, Equipamiento y Vivienda: coordinado inicialmente por Jaime Ravinet, Ex Alcalde de Santiago y Vicente Domínguez, Ex Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios. Con el objetivo de mejorar las estrategias de gestión urbana para realizar políticas de planificación cohesionadas con aquellas de inversión, infraestructura y transporte.
3. Instrumentos de Planificación y Gestión Urbana y Territorial: coordinado por el Ex Intendente de Santiago Sergio Galilea y el arquitecto-planificador urbano Pablo Jordán. Con el objetivo de mejorar y modernizar la implementación y uso de los instrumentos de Planificación Territorial.
4. Participación, Espacios Públicos y Cultura: coordinado por la Ex subsecretaria de Vivienda y Urbanismo Sonia Tschorne y Alfredo Rodríguez, Ex Director Ejecutivo de SUR profesionales. Con el objetivo de realizar propuestas para establecer ciudades más eficientes en lo económico, social y ambiental.

Gracias al trabajo realizado por estos grupos, comienza un periodo de reflexión y estudio de la realidad urbana del territorio nacional y del cómo eran aplicadas las Políticas Sociales, llegando a la conclusión de que era necesario adaptar la forma en que el mercado debía asignar los recursos y estableciendo consideraciones que el Estado debía atender. Al respecto, El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2012) resume estas consideraciones, estableciendo que la modernización y reformas que

requiere la ciudad deben estar orientadas hacia las personas y las familias, siendo esta la forma de obtener una ciudad más integra y solidaria.

Así comienza el proceso de reformas a la Política Habitacional sustentada en los siguientes principios, partiendo por el hecho de que la ciudad y su desarrollo son un factor determinante en el sistema democrático, por lo que existe una necesidad de dotar a los gobiernos locales con más atribuciones y autonomía en la planificación urbana ante la diversidad de realidades, mejorando la relación entre la ciudadanía respecto a la ejecución de proyectos y políticas públicas, además de entender que la interacción entre las empresas, personas y Estado cambia constantemente, por lo que urge diseñar políticas que se adapten a los cambios demográficos, económicos, estilos de vida y a las tendencias del mercado. Además, se establece que el Estado juega un rol fundamental en el desarrollo urbano desde la gestión, entendiendo que el papel de Estado Empresario quedó en el pasado, por lo tanto es necesario mejorar la forma en que se regulan las dinámicas del mercado urbano y como se promueve el bien común, siendo responsabilidad del Estado atender los conflictos sociales generados al interior de las urbes y permitir el desarrollo desde la acción privada. Por último, se reconoce la responsabilidad que mantiene el mercado y la intervención privada en la urbanización, que aumentó su participación en la edificación de las ciudades desde un 23% en 1980 a un 81% en 1997 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1996), destacando la capacidad que tienen de atender las demandas, crear tendencias de desarrollo e innovar en la oferta de soluciones habitacionales y servicios, obligando así al Estado a aumentar la colaboración público-privado y permitir el libre funcionamiento de los mercados.

Un punto de inflexión que se da durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos y que marcará el desarrollo urbano hasta el día de hoy, es que se reconoce que “El Estado carece hoy de una adecuada estructura para enfrentar la gestión del desarrollo urbano” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012). Donde múltiples instituciones intervienen de forma directa en la transformación urbana, lo que junto a la falta de autonomía local y la coexistencia de leyes y decretos, entorpecen

enormemente la gestión desde el Estado y la asignación de recursos públicos, generando ineficiencias y problemas de integración de la inversiones. Por lo que el diseño de la Nueva Política Habitacional incorporaría la eficacia y eficiencia como el principal mecanismo para modernizar el Estado, con una profundización del pacto entre Estado y capital privado (Imilan Ojeda, 2016), traspasando los distintos procesos de la producción habitacional a oferentes privados.

Durante el comienzo de su periodo Presidencial, específicamente en el 2004, se dicta el Decreto Supremo N°75 conocido como “Nueva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones” el que establece un nuevo reglamento para los contratos de ejecución de obras entre privados y el Ministerio de Obras Públicas, mejorando el sistema de licitaciones y aumentando los requisitos técnicos, ambientales, de prevención de riesgos y presupuesto. Además, se promulga la Ley 19.865 sobre el Financiamiento Urbano Compartido, el que permite al SERVIU y Municipalidades establecer contratos con terceros para la adquisición de bienes y ejecución de obras, siendo una de las principales medidas para modernizar la gestión del Estado y descentralizar la planificación de obras. Respecto a los programas habitacionales, se designa al MINVU como el encargado de planificar la ciudad de forma equitativa y solidaria, acogiendo las necesidades de quienes la habiten e involucrando aquellos sectores más necesitados para así obtener la igualdad de oportunidades, teniendo la responsabilidad de diseñar normas e instrumentos de planificación que permitan mejorar la viabilidad urbana, el equipamiento comunitario, espacios de recreación, entre otras.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, el SERVIU modificaría por completo su rol tras la construcción y ejecución de obras, bajo los argumentos de mejorar la calidad material de la infraestructura y la localización de los programas. Es así que la gestión tras el desarrollo inmobiliario sería adoptada bajo la responsabilidad de la EGIS (Empresa de Gestión Inmobiliaria), una entidad de carácter privada que se encargaría de organizar la demanda, elaborar la arquitectura de los proyectos, suministrar y diseñar los espacios urbanos, entre otros. Siendo de exclusiva responsabilidad del Estado fiscalizar la materialidad y diseño de las obras, junto con asignar los subsidios a los

beneficiados. Al respecto Fuster-Farfán (2019) menciona que este cambio se debe a la nueva dirección que tomó la discusión en torno a los temas de viviendas, la que ahora consideraba las cuestiones del hábitat y la ciudad, dejando atrás el déficit cuantitativo e incorporando el déficit cualitativo. Aranda G (2014) se refiere a la implementación de la EGIS como una forma de coordinar a las personas para generar una demanda conjunta por un proyecto inmobiliario que logre adaptarse a sus necesidades y a su capacidad de pago, mientras el Estado utiliza nuevos mecanismos de focalización dirigidos a los más pobres. Imilan Ojeda (2016) complementa lo anterior mencionando que los beneficiados, que postulan de forma independiente a estos subsidios, deben utilizar este “voucher” con una EGIS que ofrezca alguna solución habitacional, haciendo que el Estado intervenga de forma indirecta en el diseño y localización de la vivienda, además los nuevos subsidios ampliaban el rango de acción de los recursos para ajustarse a nuevas necesidades, por ejemplo, el subsidio de eficiencia energética para la compra de paneles solares.

Con la implementación de la EGIS y la puesta en marcha de la Nueva Política Habitacional, se crean nuevos subsidios bajo este marco político, tales como, el Fondo Solidario de Vivienda dirigido a familias en situación de pobreza y destinado a financiar la construcción de viviendas en proyectos gestionados por las EGIS o para la compra de viviendas usadas; o el Sistema de Subsidio Habitacional dirigido a las familias de clase media y destinado para la compra o construcción de una vivienda rural o urbana, tras presentar ahorros superiores a las 50 o 100 U.F. dependiendo del tipo de vivienda que se desea adquirir. Para el caso de las familias en situación de extrema pobreza, se crea el Programa de Vivienda Social Dinámica Sin Deuda destinado para la compra de una vivienda básica con posibilidad de ampliación, entregando un monto de 280 U.F. Además, se potencia el programa Chile Barrio incorporando la calidad residencial con el fin de mejorar la estructura urbana existente, entregando un subsidio para arreglar el entorno de barrios ya consolidados y estableciendo un sistema participativo con las juntas de vecinos para discutir el destino de los fondos y los avances del programa. Gracias a la focalización realizada y nuevos parámetros utilizados durante la

administración de Ricardo Lagos, se busca disminuir el déficit habitacional del 20% más pobre de la población y se contabilizan más de 180.000 subsidios entregados para aquellos que postularon a algún beneficio, tomando en cuenta sus diferentes formatos.

La política habitacional no sufriría grandes cambios bajo la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria entre los años 2006 y 2010, quien además sería la primera mujer en ostentar el cargo en la historia del país, por lo que habría continuidad con el proceso de mejoramiento de la calidad de los distintos programas habitacionales y se impulsaría aún más la integración social. Para conseguir lo anterior se aumentaría el Gasto Social destinado a Vivienda, entregando más recursos a los programas habitacionales y al presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que luego serían utilizados para fomentar nuevos programas y aumentar los montos de los subsidios bajo los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable y lograr mayor equidad en el acceso a la vivienda.

Bajo el concepto de calidad, se crearía el Programa de Protección del Patrimonio Familiar, enfocado en mejorar las condiciones de las familias que ya contaban con una vivienda, destinando fondos para la reparación o ampliación de sus hogares. Bajo la misma lógica, pero incorporando la participación ciudadana, se crearía el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales y el Programa de Pavimentación Participativa, los que entregarían fondos para reparar infraestructura residencial, el acceso y el tránsito, mejorando las condiciones de vida de las familias. Además, aumentaría el monto entregado por el Fondo Solidario de Vivienda en 50 U.F. junto con mejorar la fiscalización de obras y regulación de las EGIS. Respecto a la integración social, se crearía el Subsidio Diferenciado de Localización que destinaba fondos para adquirir terrenos en zonas potenciales de urbanización, ya que estas cumplían ciertos requisitos como pertenecer al radio de zona urbana, estar dentro de una zona donde opere una empresa sanitaria, tener acceso al transporte público, entre otras. Junto con el aumento del presupuesto para parques y nuevos proyectos, incorporando áreas verdes y mejoras al equipamiento comunitario.

Las novedades dentro de la política habitacional se observarían en el ámbito del desarrollo urbano sustentable que seguirían los criterios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Gracias a esto, el Gobierno de Michelle Bachelet incorporaría el equilibrio ambiental y el desarrollo económico equitativo dentro de los objetivos de la planificación urbana, encaminando las políticas habitacionales en la reducción del impacto ambiental, buscando la eficiencia energética, el cuidado ecológico y el resguardo de la calidad del aire y del agua. Junto a esto, el crecimiento y desarrollo de la ciudad serían utilizados como promotor de la equidad, así gracias a la intervención pública y privada en los proyectos urbanos, se lograría crear empleos y riqueza para cada habitante.

Al finalizar el primer Gobierno de Michelle Bachelet también se daría por terminado los gobiernos de la coalición política de partidos de centroizquierda e izquierda llamada “Concertación”, marcando el final de un periodo de 20 años de políticas económicas, sociales y administrativas, enfocadas en restaurar y consolidar instituciones democráticas, modernizar el Estado, aumentar el crecimiento económico, mejorar la distribución de los recursos y establecer una sociedad más equitativa y libre. Respecto las políticas de urbanización, Aranda G (2014) menciona que en términos de resultados se cumplieron gran parte de los objetivos de construcción y se logró dar con un modelo consolidado de gestión política. Esto lo demuestra al momento de analizar la evolución del déficit cuantitativo, cifra que en 1982 se estimaba en 820.000 viviendas y que llegó a aumentar hasta más de 1.000.000 para 1988, sin embargo para el 2010 esta cifra sería menor a 150.000, marcando un hito histórico en los avances de construcción y estableciendo la industria inmobiliaria como una de las que entrega mayor valor agregado.

Pese a los resultados, este periodo no estaría exento de críticas hacia las contradicciones del modelo implementado y el aumento de las problemáticas sociales expresadas desde la opinión pública, encontrando el origen de estas críticas en la estructura de la política habitacional que ha mantenido las atribuciones del mercado intactas, e incluso ha sido permisiva con las regulaciones fallando en su rol fiscalizador. Aranda G (2014) hace mención a las carencias cualitativas del modelo

que han permeado las soluciones creadas mostrando ineficiencia al momento de solucionar la pobreza multidimensional, por otro lado Imilan Ojeda (2016) se refiere a la incapacidad del sistema de subsidios de ajustar los montos entregados al ritmo con el que se encarecen los precios de los materiales, la mano de obra y los terrenos, además de mostrar un bajo nivel de diseño arquitectónico, falta de innovación técnica e incapacidad de solucionar los problemas de localización de las viviendas. Otros autores critican la filosofía tras el diseño de las políticas implementadas, como es el caso de Fuster-Farfán (2019), que reconoce el logro de incorporar estrategias de promoción social para contextualizar las soluciones entregadas pero critica las metodologías implementadas que buscan abordar la exclusión y la vulnerabilidad social como una especie de “error” del sistema y no como un problema estructural del modelo capitalista tras el mercado habitacional, provocando una especie de competencia entre los grupos que buscan alguna solución habitacional por demostrar su nivel de vulnerabilidad, teniendo como resultado una política social que desplaza la injusticia y desigualdad hacia una noción de equidad y discriminación positiva, manteniendo una política que individualiza el problema y que no busca una solución universal ni homogénea.

6.8 Reformas en la Política Habitacional, periodo 2010-2022

Las últimas actualizaciones en las políticas de desarrollo urbano se darían bajo las administraciones de Sebastián Piñera Echeñique, Presidente de la República entre los años 2010-2014, 2018-2022 y durante el segundo mandato de Michelle Bachelet entre los años 2014-2018, donde las políticas territoriales mantendrían los ejes de su primer Gobierno dando continuidad a proyectos centrados en calidad, barrios, participación ciudadana y subsidios, junto con concretarse hitos importantes como la aprobación de la Ley de Aportes al Espacio Público en 2016 o la publicación del Decreto Supremo N°19, que generaría un cambio en el sistema de integración social para impulsar la construcción de viviendas en comunas poco urbanizadas y bajas en densificación.

Al respecto Villalobos Martínez (2022) menciona que tras la publicación de este Decreto, se observa una mejora en los requisitos generales de ubicación y una mayor participación de entidades privadas, sin embargo los problemas de segregación se mantuvieron gracias al incremento del valor del suelo y la tendencia de construcción en lugares más económicos, permeando los avances en conectividad y la entrega de servicios.

La llegada de Sebastián Piñera marcaría una diferencia ideológica respecto a los gobiernos de la Concertación en las metodologías de planificación y soluciones para el desarrollo inmobiliario. Es así que durante su primer mandato se detectarían problemáticas respecto a la eficiencia y avances de los planes de construcción de viviendas sociales llevadas a cabo durante los gobiernos anteriores, ya que al momento de asumir la presidencia aún se estimaban cerca de 20.000 familias ubicadas en campamentos y cifras que superaban las 150.000 familias en calidad de allegadas o en viviendas precarias sin posibilidad de recuperación, lo que impedía cumplir con los objetivos de superar la pobreza multidimensional y mantener estándares de calidad de vida. También se encontraron fallas asociadas a la infraestructura entregada, pese a que el Estado había logrado construir cerca de 615.000 viviendas con una superficie entre 18 y 32 m² entre 1990 y 2006, estas fueron diseñadas con un pobre estándar de calidad lo que significó un costo adicional para el Estado al entregar subsidios para

ampliar o reparar dichas viviendas. Además, al analizar el sistema de asignación directa de recursos se encontró que solo la mitad de los subsidios entregados llegaba al 40% más pobre de la población, lo que se extendía y agravaba en la entrega de viviendas, ya que de las 140.000 viviendas prometidas durante la administración de Michelle Bachelet sólo 42.000 terminaron siendo propiedad de estos grupos. Por último, al revisar los planes reguladores se llegó a la conclusión de que su estructura normativa y burocrática dificultaba el desarrollo de proyectos urbanos, provocando planes desactualizados y poco adecuados para un mercado dinámico, además de presentar carencias técnicas y poca participación ciudadana.

Con esto en mente, el programa de Gobierno de Sebastián Piñera estaría enfocado en ampliar la cantidad de subsidios a la demanda, entregar montos superiores que se adecuen a los valores reales de la construcción e impulsar los barrios como eje integral en el desarrollo familiar y la vida comunitaria. Partiendo por el desarrollo de políticas que permitan una planificación urbana flexible, planes reguladores actualizados y una modernización de las instituciones que incorporen la participación ciudadana y la descentralización, tópico constante de los últimos gobiernos.

Uno de los principales objetivos durante su administración consistiría en erradicar los 533 campamentos existentes para la época, lo que requeriría el aumento de la dotación de soluciones habitacionales a una cifra de 600.000 unidades para el final de su mandato y una mayor participación de constructoras e inmobiliarias. Las novedades de este proyecto se encontrarían en el tamaño mínimo de 50 m² de las viviendas entregadas y la focalización de subsidios al 40% más pobre de la población, además de crear un sistema de control de calidad para garantizar estándares mínimos en los materiales de la infraestructura. Por otro lado se fortalecerían las alianzas público-privadas incentivando a las empresas a participar en proyectos de urbanización, recuperación de riveras, creación de plazas, planes de reforestación y recuperación de barrios patrimoniales, fortaleciendo la acción del mercado en la urbanización de zonas con proyección comercial. Por último, el desarrollo principal de las políticas de ciudad, vivienda y calidad de vida se encontraría en el perfeccionamiento de los

instrumentos de planificación y modernización de las instituciones, presentando indicaciones para respaldar legalmente la planificación por condiciones, metodología utilizada para incorporar variaciones en la planificación urbana dependiendo de la zona y sus necesidades permitiendo mayor adaptabilidad de las normas, mejorando la comunicación interministerial entre los ministerios de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, junto con sus respectivas competencias y atribuciones para fortalecer la toma de decisiones desde las regiones y los municipios e incorporando a las comunidades en el diseño de los planes regulatorios y en la protección de zonas patrimoniales.

Sin embargo, la puesta en marcha de estas políticas se pospuso debido a la catástrofe nacional ocurrida el 27 de febrero del 2010, donde un terremoto y posterior tsunami afectó a gran parte de la zona central, provocando daños en infraestructura vial, habitacional y de servicios como salud o educación. Lo que obligó a cambiar las prioridades definidas en el programa por políticas de reconstrucción, creando fondos monetarios ante catástrofes, políticas de reactivación económica y asignando recursos extras a las familias afectadas. Con esto en mente se crearía el programa Chile Unido Reconstruye Mejor, que involucra el trabajo en conjunto del Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, además de la colaboración de las Municipalidades, organismos públicos y privados.

La entrega de soluciones tomaba en consideración las distintas problemáticas que atravesaba la población, desde la pérdida de sus hogares hasta la reconstrucción de los barrios, por ende se tomó la decisión de adaptar las ayudas bajo los siguientes criterios: reconstruir los conjuntos habitacionales entregados por el SERVIU, entregar soluciones para aquellos que no cuentan con hogar ni terreno, reconstruir pueblos y ciudades costeras, recuperar aquellas viviendas colapsadas, reconstruir zonas típicas chilenas, entregar recursos a la clase media y subsidios de reparación. Además, frente a la necesidad de actuar lo antes posible, garantizar la transparencia del proceso y resguardar la competencia en el mercado habitacional, se utilizó el sistema de postulación tradicional del MINVU, por lo que las familias deberían contar con la ficha CAS y contar con un certificado de acreditación

de inhabilitabilidad o daños a la vivienda entregado por la Dirección de Obras Municipales. Sin embargo no sería necesario contar con ahorros previos ni contar con un puntaje de vulnerabilidad de la ficha de protección social.

Las herramientas de financiamiento utilizadas para la construcción o compra de una vivienda se dividirían entre el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que destinaria un monto adicional a los subsidios existentes de entre 150 a 200 U.F. dependiendo de la zona en la que se decida adquirir la vivienda o habilitar el terreno y el Decreto Supremo N°40 (DS 40), para la compra o construcción de una vivienda económica (DFL 2) con una superficie máxima de construcción de 140 m², aportando hasta 200 U.F. adicionales a los subsidios existentes. Para los casos de reparación de viviendas, se entregarían subsidios bajo el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) con montos entre las 50 y 65 U.F. dependiendo de la comuna donde se encuentre la vivienda y con la posibilidad de adquirir hasta 200 U.F. adicionales si se destinan a la preservación del valor arquitectónico y mantención de las condiciones urbanas. La suma de los distintos subsidios adicionales significaría un costo total de US\$ 3.909 millones al Estado y estaría dirigido a 323.185 familias afectadas.

La puesta en marcha del programa significó una actualización de las metodologías de evaluación y diseño de las políticas habitacionales del país como respuesta ante catástrofes, además de servir como punto de partida para modificar la planificación territorial. Al respecto, González (2017) comenta que la llegada a la presidencia de una coalición heredera del pensamiento neoliberal se da justo en un contexto propicio para innovar en políticas de gestión urbana y regional bajo la lógica de gestión pública pero de operación privada, por ende la focalización del programa estuvo dirigida a los avances cuantitativos y financieros por sobre el desarrollo social, ya que era necesario presentar avances y soluciones en el corto plazo ante la magnitud de la catástrofe. Con esto en mente, la figura inmobiliaria privada asume por completo la responsabilidad de la construcción de viviendas, su planificación, la organización de la demanda y por último, el apoyo social requerido por los gobiernos. Un ejemplo de lo anterior es la forma en que fue diseñado el DS 40, ya que tal como

explica Imilan Ojeda (2016) este subsidio logra individualizar la identidad de los demandantes y los invita a postular sin la necesidad de participar de un comité, restando su participación e involucramiento en el diseño de las viviendas y sus espacios comunes, además desestima el uso de las EGIS ya que el subsidio puede ser utilizado directamente con viviendas construidas por inmobiliarias, por ende gran parte de este subsidio termina siendo absorbido por empresas constructoras.

Otro factor relevante a mencionar es que pese al efecto positivo que se observa al facilitar el acceso de los damnificados al mercado inmobiliario, esta innovación provocó que el Estado deje de involucrarse en materias de planificación urbana, olvidando los objetivos cualitativos de la planificación del espacio público y su responsabilidad en materias de provisión. Idea que es apoyada por González-Muzzio & Sandoval (2018) quienes mencionan que estos eventos catastróficos han servido para sostener la liberalización del mercado en beneficio de las empresas, aumentando su presencia en materias de reconstrucción, además de revelar las debilidades institucionales al momento de enfrentar estos procesos, como son la respuesta oportuna o la confianza irrestricta que se le da al mercado para solucionar las necesidades de la población. En consecuencia, las constructoras se preocupan de construir y entregar las viviendas sociales, cumpliendo con las características mínimas requeridas por el Estado pero sin la obligación ni los incentivos suficientes para diseñar y construir barrios que logren potenciar el desarrollo familiar y el acceso compartido de espacios comunes o áreas verdes. Así, el acceso a la vivienda se transforma en un asunto del individuo y sus necesidades específicas. Ya que la individuación en la gestión del subsidio se orienta a la construcción de un mercado habitacional único, en el cual los individuos participan según la capacidad de pago (Imilan Ojeda, 2016).

Con el plan de reconstrucción en marcha, el Presidente Sebastián Piñera comenzaría a retomar parte de su programa de Gobierno, específicamente en las ideas propuestas para modernizar las instituciones y rediseñar la planificación urbana. Es así que durante los años 2011 y 2013 una

Comisión Asesora Presidencial tendría la tarea de elaborar una nueva Política de Desarrollo Urbano con el objetivo de generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas, entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Esto significaría un cambio de la discusión en materias habitacionales, ya que las personas y su calidad de vida determinarían el diseño y los objetivos de las futuras políticas territoriales. Dejando de lado la discusión ideológica de la disponibilidad del suelo e incorporando la necesidad de regular su uso bajo los principios del bien común y los derechos individuales. Lo que se debe a que este no es un bien cualquiera, sino que tiene la cualidad de único e irrepetible, por lo que no resulta apropiado referirse a él exclusivamente en términos de escasez o abundancia (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Esta política incorporaría 12 principios rectores que influenciarían cada uno de los objetivos y lineamientos planteados, siendo el más relevante el principio de “Gradualidad”. Ya que gran parte de las propuestas expresadas requerirían transformaciones profundas y estructurales que se extenderían en el tiempo. Siendo su aplicación de forma gradual y dependiente de evaluaciones ante la disponibilidad de recursos y de sus planes de ejecución. Además, esto supondría una novedad en cuanto al diseño de la política habitacional, ya que sería necesario contar con la participación de los futuros gobiernos para materializar y concretar los planes propuestos, generando una política de Estado continua e independiente del sector político que asuma la administración del país. A continuación se presentan los principios.

Cuadro N°3: Principios Rectores Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014.

Gradualidad	Las proposiciones de esta Política se formulan pensando en que su materialización será paulatina en el tiempo, que abordará el territorio en forma progresiva, y que se implementará previa evaluación de los recursos necesarios y su disponibilidad.
Descentralización	La toma de decisiones respecto de las intervenciones en la ciudad y el territorio debe acercarse a las personas, entregando mayores atribuciones a las regiones y comunas, junto con las capacidades y medios para ejercerlas.
Equidad	Se debe asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo.
Integración Social	Nuestras ciudades deben ser lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección.
Participación	Las decisiones sobre las ciudades deben ser tomadas con el concurso de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados, en todas las escalas.
Identidad	Nuestras ciudades deben dar cuenta del sentido de pertenencia de las personas y comunidades, reflejando sus valores, su historia y cultura.
Compromiso	Se debe fomentar el sentido de pertenencia y la consecuente responsabilidad de la comunidad en el cuidado y desarrollo del entorno, de nuestras ciudades y paisajes.
Calidad	Se debe fomentar el diseño urbano de excelencia y la belleza tanto en las construcciones como en el espacio público.
Eficiencia	Nuestras ciudades, su infraestructura, servicios y sistemas funcionales deben ser planificados y administrados en orden a maximizar sus atributos positivos e internalizar los efectos negativos.
Adaptabilidad	Se debe promover la capacidad de las ciudades para adecuarse oportunamente a los cambios demográficos, económicos, medioambientales, sociales, culturales y tecnológicos.
Residencia	Nuestras ciudades y sistemas de centros poblados deben ser capaces de sobreponerse a las adversidades, a los desastres naturales y a las crisis económicas.
Seguridad	Nuestras ciudades deben proveer adecuadas condiciones de seguridad que fomenten la paz social y permitan a cualquier persona el ejercicio cotidiano de sus derechos y libertades ciudadanas.

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Ministerio de Vivienda y Urbanismo y

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.

En cuanto a la organización, estaría agrupada en cinco capítulos que contarían con objetivos específicos y directrices que permitan concretar el plan de desarrollo, además de servir como guía de acción en caso de iniciar una nueva etapa. Los puntos a tratar comenzarían con la integración social donde se reconoce los efectos negativos de la segregación socioespacial, los que no solo se hacen presentes en sectores vulnerables, ya que también afectan al resto de la población pues daña la competitividad y la sustentabilidad de las ciudades. Luego sería el turno del desarrollo económico, con el objetivo de generar condiciones propicias para el desarrollo urbano con miradas a la innovación y creación de empleo, además de incorporar nuevos instrumentos de planificación y actualizar las reglas de construcción. El siguiente capítulo correspondería al equilibrio ambiental, estableciendo la necesidad de desarrollar nuestras ciudades bajo una lógica de sustentabilidad, uso eficiente de las energías y de los recursos naturales e incorporando el uso eficiente del suelo. El penúltimo capítulo correspondería a identidad y patrimonio, que reconoce el patrimonio como un bien social, conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas y comunidades como por el entorno natural en que viven (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Se establece que estos deben ser preservados por el Estado, independiente de si son públicos o privados, ya que estos benefician a la sociedad por igual. Por último estaría el capítulo de institucionalidad y gobernanza, el que estaría dividido en dos materias que definirían el actuar del gobierno y su planificación, como también el sistema para tomar decisiones. Es aquí donde se establece la descentralización de las decisiones urbanas y territoriales, las que tendrían un nivel comunal, metropolitano, regional y nacional, junto con definir las materias que inciden en el desarrollo urbano, tales como usos del suelo, sistema de transporte e infraestructura.

Imilan Ojeda (2016) comenta que, tras ser promulgada (específicamente el 4 de marzo del 2014 bajo el segundo Gobierno de Michelle Bachelet) el país finalmente obtiene un documento que promueve la integración de las ciudades en el contexto más amplio del desarrollo urbano, esto gracias a las propuestas que intensifican la regulación del mercado del suelo y gracias a las iniciativas que

incorporan la sostenibilidad y participación de la ciudadanía en materias de urbanización. Sin embargo, destaca que este texto es meramente indicativo y dependerá de los siguientes gobiernos transformarlo en un texto normativo.

Como se mencionaba al comienzo de este capítulo, uno de los hitos que se cumplen durante el segundo periodo de Michelle Bachelet es la aprobación y promulgación de la Ley de Aportes al Espacio Público (Ley N°20.958), norma que incorpora parte de las indicaciones de la Política de Desarrollo Urbano y que busca contrarrestar las externalidades negativas provocadas por los proyectos de construcción en la ciudad, además de ser aplicable a cualquier tipo de proyecto, lo que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) que hasta ese entonces obligaba a realizar aportes al espacio público (viabilidad o áreas verdes) únicamente a los proyectos de loteos, dejando fuera a proyectos inmobiliarios tales como edificios, a menos que se determinara lo contrario a través de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU), obligándolos a aportar solo para infraestructura vial. Sin embargo, pese a la naturaleza positiva de la Ley de Aportes al Espacio Público, distintos académicos mencionan que esta ley utiliza un sistema de estudio caso a caso, evitando la coordinación entre proyectos y generando dificultades a los municipios que no cuenten con la capacitación y modernización suficiente para realizar los estudios correspondientes.

Otra ley que es tramitada bajo el segundo Gobierno de Michelle Bachelet y que se publica al final de este, es la Ley de Transparencia del Mercado del Suelo (Ley N°21.078). Norma que también es diseñada con las indicaciones de la Política de Desarrollo Urbano, teniendo como objetivo actualizar los instrumentos de planificación territorial y hacer frente a la especulación inmobiliaria, incorporando un Observatorio Único del Mercado del Suelo, encargado de estudiar y recopilar la información de la evolución de los precios por metro cuadrado a lo largo del país, junto con un sistema de información de los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial utilizados por las municipalidades, como también los estados de tramitación de los permisos de urbanización y edificación. Sin embargo esta ley sufriría un conjunto de modificaciones desde el

Ministerio de Vivienda y Urbanismo tras el Caso Caval, lo que terminaría reduciendo su efectividad y generando críticas al ejecutivo que luego serían utilizadas para el regreso de la Presidencia de Sebastián Piñera.

Uno de los procesos prioritarios, que involucraría a las dos últimas administraciones, correspondería a fortalecer y modificar las Políticas Territoriales del País. Las que antes de sufrir alguna corrección proveniente de la Política de Desarrollo Urbano, se desarrollaban conforme lo establecido por la LGUC y su Ordenanza General, además de ser intervenida por otros cuerpos legales como la Ley de Bases del Medioambiente. Entregando la responsabilidad de definir los límites urbanos de las ciudades, sus usos del suelo y las condiciones que deben cumplir las construcciones, a los planes reguladores comunales e intercomunales, elaborados por los Municipios o por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, dejando los proyectos desarrollados en zonas rurales sujetos a evaluaciones caso a caso. No obstante, al ser estudiadas se detectarían deficiencias en su planificación y operación producto del carácter centralista y poco participativo de estas leyes, las que además estaban fragmentadas entre sí, obligando a interactuar distintas normas, reglamentos, instituciones e instrumentos, dificultando la actualización de los planes y caracterizándolas por ser reactivas ante los problemas presentados por las ciudades. Es así que en el año 2018 sería publicada la Ley N°21.074, entregando reconocimiento legal a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, conformada por un conjunto de Ministerios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Transporte, entre otros), con el objetivo de proponer nuevas políticas de ordenamiento territorial e incorporando el desarrollo rural.

Es así que en el 2019 sería aprobada la primera Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Chile, la que no sería publicada hasta el 05 de julio de 2021, ofreciendo un enfoque estratégico de organización y administración territorial. Sin embargo, el 5 de mayo del 2020, sería publicada la Política Nacional de Desarrollo Rural, que incorporaría la estrategia de la PNOT, pero teniendo como principal innovación el cambio de la relación entre las zonas rurales y urbanas, las que desde ahora

serían entendidas como un sistema de flujos continuos entre personas, bienes y servicios, facilitando el asentamiento de poblados pequeños, el desarrollo de estos y teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida. Al igual que otras políticas, esta contaría con principios rectores para cada uno de los postulados (Ver imagen N°7), siendo uno de los más importantes el referido a “Sustentabilidad” ya que integraría las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales. Además de contar con cuatro lineamientos que involucrarían el Bienestar Social, Oportunidades Económicas, Sustentabilidad Medioambiental y Cultura e Identidad.

Imagen N°7: Principios rectores Política Nacional de Desarrollo Rural.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde la PNDR.

Pese a los avances realizados en materia urbana en la última década, específicamente aquellos que buscan dotar de mayor autonomía a las regiones y facilitar el desarrollo de las ciudades gracias a planes reguladores con mayor adaptabilidad y focos dirigidos a la sustentabilidad o crecimiento económico, existen problemáticas que se han mantenido inmutables durante el transcurso de los años, lo que además ha generado un dolor permanente en la ciudadanía y que se ha concentrado en aquellos estratos socioeconómicos más vulnerables. Elena Ducci (1997) ya mencionaba parte de estas dificultades haciendo alusión a la segregación socioeconómica y espacial de los conjuntos habitacionales, tras las políticas desarrolladas en dictadura, localizados en zonas de menor valor agregado o plusvalía como es la periferia de la ciudad, como también la pérdida de capital social provocada por la aislación de las familias en entornos inseguros y homogéneos, debilitando los avances en materias de urbanización y entrega de servicios, como también la proliferación de la delincuencia. Aranda G (2014) también se refiere a estas problemáticas, pero además destaca los efectos del incremento constante del precio del suelo tras ser liberalizado gracias a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, que pese a las expectativas iniciales de que este aumento del suelo disponible lograría reducir los precios y costos de construcción, la desregularización permitió especular sobre el valor futuro de estos sitios aumentando su valor, además de facilitar el desplazamiento de la población desde zonas consideradas rentables, efectos que no serían abordados por los gobiernos de transición y que terminarían segregando aún más la ciudad. Imilan Ojeda (2016) se refiere a lo anterior destacando el impacto del capital privado para que el Estado mantenga estas condiciones favorables que permitan lucrar con la producción de la vivienda, mercantilizándola y transformándola en un bien de consumo por sobre un derecho social, además de mencionar que este proceso Neoliberal se ha caracterizado en entregar soluciones habitacionales desde la propiedad individual, omitiendo soluciones como el arrendamiento o modelos cooperativos.

Incluso con la información entregada desde estos autores, existen más estudios y noticias que no solo corroboran los aspectos negativos ya mencionados, si no que aportan datos relevantes de otras

zonas del país que se han visto influenciadas por este tipo de políticas liberales, como son los casos de la construcción en zonas protegidas de alto valor inmobiliario, el uso de las catástrofes naturales para adquirir terrenos a un menor valor o el hecho de que grandes avances en materia legal se hayan visto truncadas y modificadas en el senado. Es así que a fines del 2019, específicamente el 18 de octubre, parte de estos dolores serían expuestos en las calles mediante marchas, convocatorias e incluso hechos de violencia en todo el territorio nacional, dejando en claro que una parte del modelo chileno no estaba dando resultados.

7. DESARROLLO

7.1 Crisis del Modelo Habitacional y Antecedentes del Estallido

Si bien resulta casi imposible abarcar en un trabajo de pregrado cada una de las fallas que han sido detectadas en nuestro modelo de desarrollo social para luego analizar, estudiar y explicar el origen de estas y como son utilizadas para incentivar los movimientos sociales que terminan provocando el Estallido Social, donde se dañan las instituciones, el orden civil y la confianza en las autoridades, si es posible realizar un acercamiento exploratorio de aquellas falencias presentes en cierto grupos sociales para entender donde se concentra esta crisis, que finalmente termina siendo una lucha por la reivindicación de los derechos sociales, una crítica al Estado subsidiario y el planteamiento en torno a la creación de una nueva Constitución (Aste Leiva, 2020). Y si bien los tópicos mencionados se extienden hacia la discusión y mejora de políticas como las de pensiones, seguridad, educación o salud, también se hacen presentes en aquellas relacionadas a la vivienda, donde nuestra actual constitución no incorpora el derecho a esta, mientras que el Estado utiliza los subsidios como principal herramienta para brindar acceso a este bien a la vez que el mercado es el encargado de concentrar la demanda y suplir la oferta.

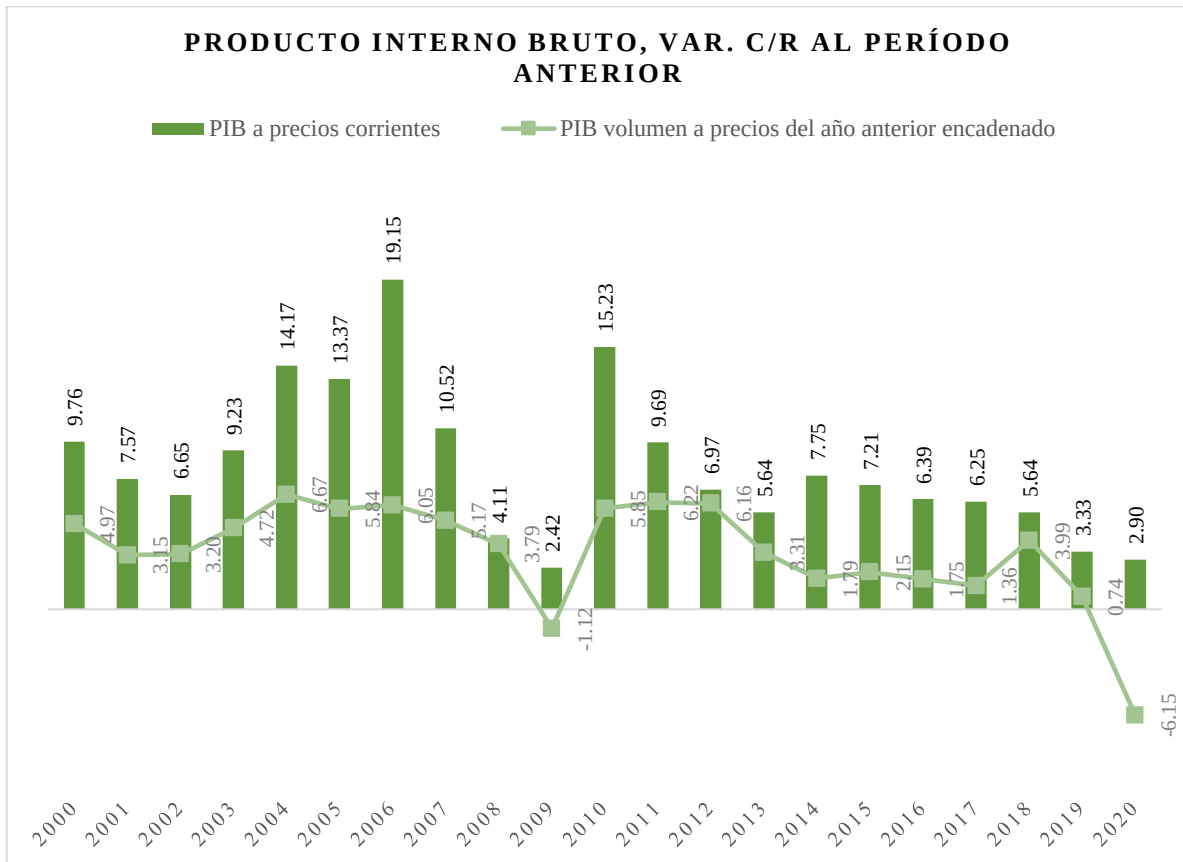
Es así que en el capítulo anterior se hizo un repaso de la historia de las políticas habitacionales y sus principales desafíos, como también una mención de ciertas características negativas de nuestro mercado habitacional, donde se destacan las problemáticas de homogenización social que se observan en los “guettos”, la segregación socioeconómica, el valor del suelo y la falta de regulación, problemas que nacen bajo la práctica de planificación urbana conocida como Urbanismo Neoliberal y que desembocan en la falta de equilibrio con la que se desarrollan nuestras ciudades, las que terminan siendo un reflejo político y económico de cómo está estructurada nuestra sociedad y la relación que emana entre las personas que conviven en un mismo territorio.

Uno de los grandes dilemas que atraviesa el país es la falta de desarrollo y crecimiento de la última década, situación reflejada por los indicadores económicos y sociales. Si se observa la variación del PIB con respecto al período anterior de los últimos 20 años (Ver gráfico N°2), el PIB a precios corrientes del primer decenio se caracteriza por mantener niveles elevados de producción, alcanzado la cifra más alta en el 2006 de un 19,15% respecto del año anterior. Sin embargo, al revisar los niveles de volúmenes a precio encadenados, notaremos una tendencia de crecimiento decreciente desde el 2005 en adelante, mostrando los niveles más bajos entre 2008 y el 2009, con 3,79% y -1,12% respectivamente, coincidiendo con la crisis Subprime. Ya en el segundo decenio, específicamente entre los años 2010 y 2012, los niveles de producción y crecimiento aparentan recuperar la tendencia observada antes de la crisis de créditos hipotecarios de Estados Unidos e incluso ante el terremoto del 27 de febrero del 2010, con tasas de crecimiento de 5,85%, 6,22% y 6,16% respectivamente. Pero desde el 2013 hasta fines del 2019 se observa una caída de la productividad propia de una economía estancada y con una aparente brecha recesiva, lo que además sucede bajo un contexto en donde la política fiscal y las reformas tributarias no parecen cambiar.

Al respecto Ffrench-Davis (2022) menciona que durante este periodo el balance fiscal estructural mantuvo un carácter deficitario junto con una carga tributaria baja, además se observa un estancamiento de la diversificación de las exportaciones y por si fuera poco, la economía del país logró operar a su máxima capacidad durante el 2013, por lo que el PIB efectivo solo podría alcanzar los niveles de crecimiento del PIB potencial.

Por lo tanto, este conjunto de características negativas sin reformas económicas de activación ni cambios en la carga tributaria, han llevado al país a mantener niveles de crecimiento moderados y decrecientes, llegando a registrar la peor marca para fines del 2020, siendo esta de -6,15% a raíz de la pandemia, lo que es atribuible a las dificultades de desplazamiento, interrupción de las cadenas de suministros, aumento del desempleo y la prohibición del funcionamiento de varios sectores industriales y comerciales, situación que será discutida más adelante.

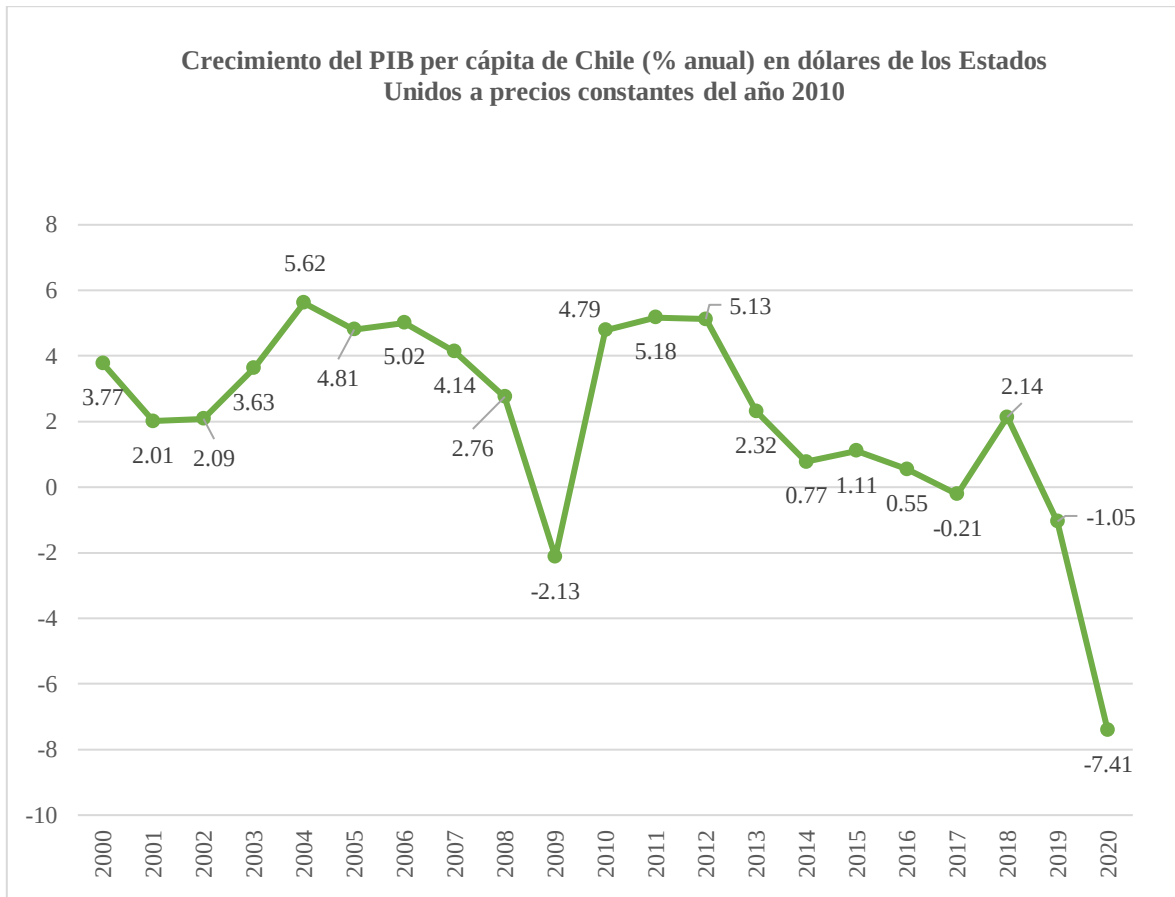
Gráfico N°2: Producto interno bruto, referencia 2018 (miles de millones de pesos). Var. c/r al período anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

Del mismo modo, al observar la variación porcentual del PIB per cápita del país durante el mismo rango de tiempo (Ver gráfico N°3), notaremos que entre el 2010 y 2012 existe un crecimiento de 4,79%, 5,18% y 5,13% respectivamente, mostrando la rápida recuperación económica del país ante la crisis Subprime. Pero desde el 2013 en adelante el ingreso disponible mantiene los mismos niveles decrecientes de crecimiento, generando el deterioro de la calidad de vida de la población. Incluso el 2018 vuelve a presentarse como un año de reactivación económica, cosa que no duraría mucho ante los acontecimientos vividos durante el 2019 y el comienzo de la pandemia en el 2020.

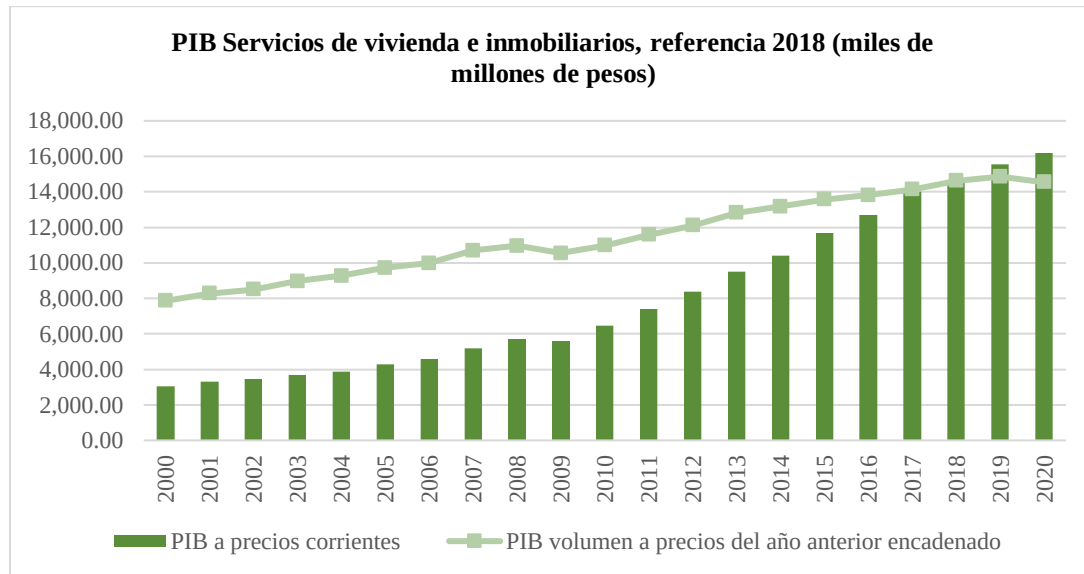
Gráfico N°3: Crecimiento del PIB per cápita de Chile (% anual) en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Mundial.

Siguiendo con los indicadores económicos pero ahora relacionados al rubro de la construcción, específicamente la relación del PIB de servicios de vivienda e inmobiliarios (Ver gráfico N°4), el PIB a precios corrientes muestra que la producción de este rubro y su crecimiento han logrado aportar una mayor suma de millones al PIB al cierre de cada año, lo que se traduce en una industria influyente y cada vez más importante para el desarrollo del país, pero al analizar el nivel del volumen a precios de año anterior encadenado notaremos que este aporte ha decrecido con el tiempo.

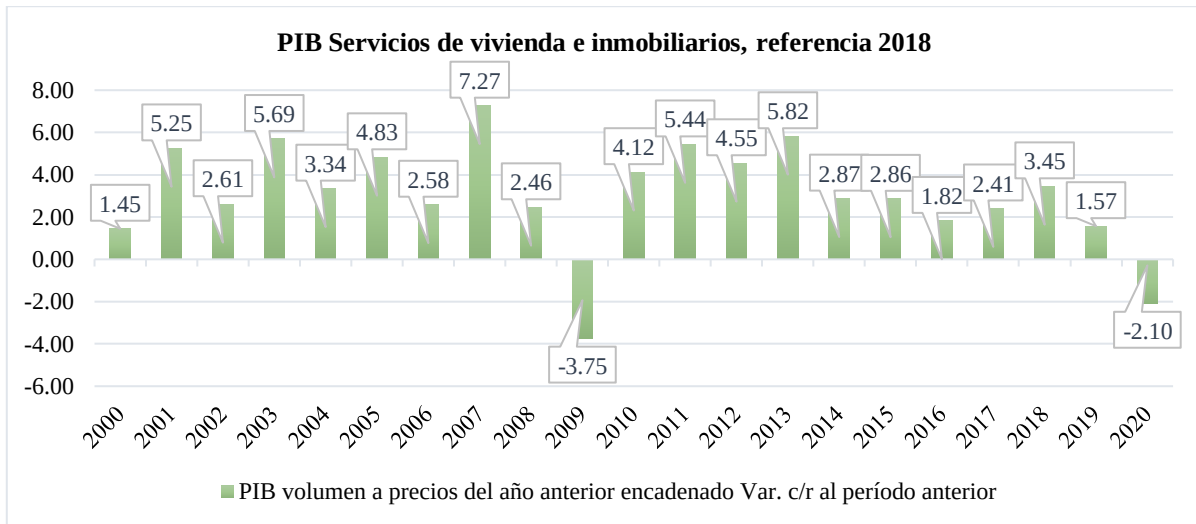
Gráfico N°4: PIB Servicios de vivienda e inmobiliarios, referencia 2018 (miles de millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Central.

Incluso al revisar la variación porcentual con respecto al periodo anterior (Ver gráfico N°5), se observa que los servicios de vivienda e inmobiliarios también se han visto impactados por la falta de reformas que logren contrarrestar una economía estancada, así las tasas de crecimiento observadas para el 2014 y 2015 presentan un crecimiento moderado alcanzando valores de 2,87% y 2,86% respectivamente, pero sin llegar a las tasas observadas en los años anteriores. Un punto interesante de esta situación es el crecimiento de tan solo 1,82% anual correspondiente al 2016, dado que durante ese año el sector inmobiliario se vio especialmente afectado por la reforma tributaria y la incorporación del IVA a la vivienda, disminuyendo así la venta real de inmuebles y la demanda de estos debido a las alzas de precios. Pero una vez que los efectos de la reforma comenzaron a ser normalizados, los servicios de vivienda e inmobiliarios volvieron a presentar un crecimiento de 2,41% para 2017 e incluso aumentar su nivel en un 3,48% para el 2018, siendo este un año bastante peculiar para la venta de inmuebles gracias a las flexibilidades presentadas por los bancos en las tasas de los créditos hipotecarios y la posibilidad de presentar un pie de tan solo un 10% del valor de la vivienda.

Gráfico N°5: PIB Servicios de vivienda e inmobiliarios, referencia 2018, variación con respecto al período anterior.



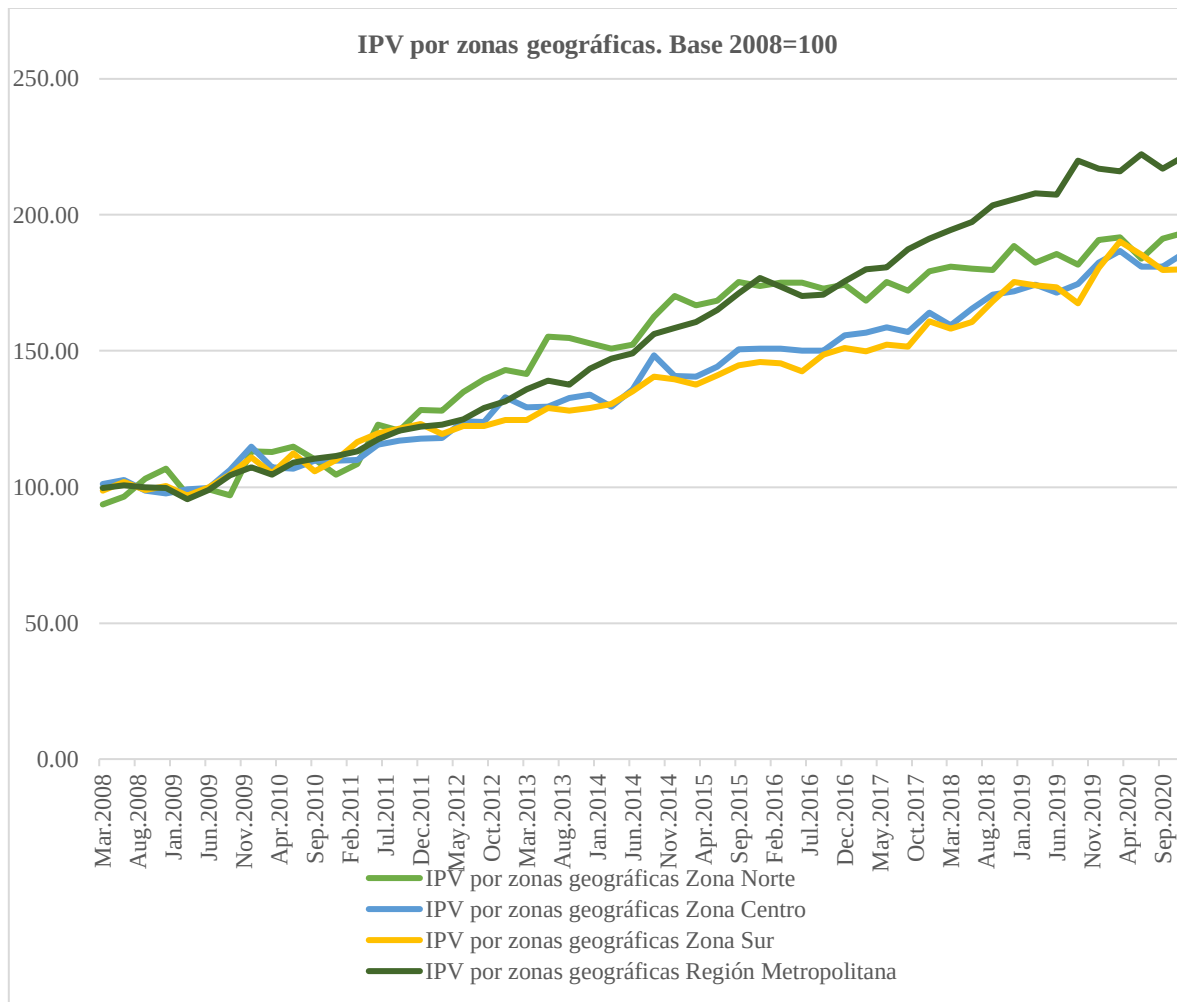
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

En el 2019, las expectativas del mercado preveían un crecimiento en el rubro de la construcción y en la venta de inmuebles, de 10% y 15% respectivamente (Arce, 2018). No obstante la variación del PIB al término del año fue de tan solo 1,57% indicando claramente que estas expectativas no se cumplieron. Además de marcar un precedente para la industria, ya que los rendimientos observados mantenían muchas similitudes a la crisis del 2009, con la diferencia de que ahora parte de estos efectos negativos eran provocados por el Estallido Social durante el cierre del último trimestre.

Un hecho peculiar del mercado habitacional se observa al revisar el índice de precios de la vivienda (Ver gráfico N°6), principal indicador para medir la evolución de los precios. A pesar que los servicios de vivienda e inmobiliarios muestran la misma tendencia que el resto de nuestra economía, ósea de carácter recesivo, el incremento de los precios de la vivienda no se ha desacelerado ni ha dejado de aumentar debido a que la demanda de este bien es mucho mayor al stock disponible de viviendas, siendo la región metropolitana quien ha experimentado un mayor incremento de los

precios desde el 2008, aumentando en un 119,93% para septiembre del 2019 antes de los eventos del Estallido Social.

Gráfico N°6: Índice de Precios de la Vivienda (trimestral). Base 2008=100

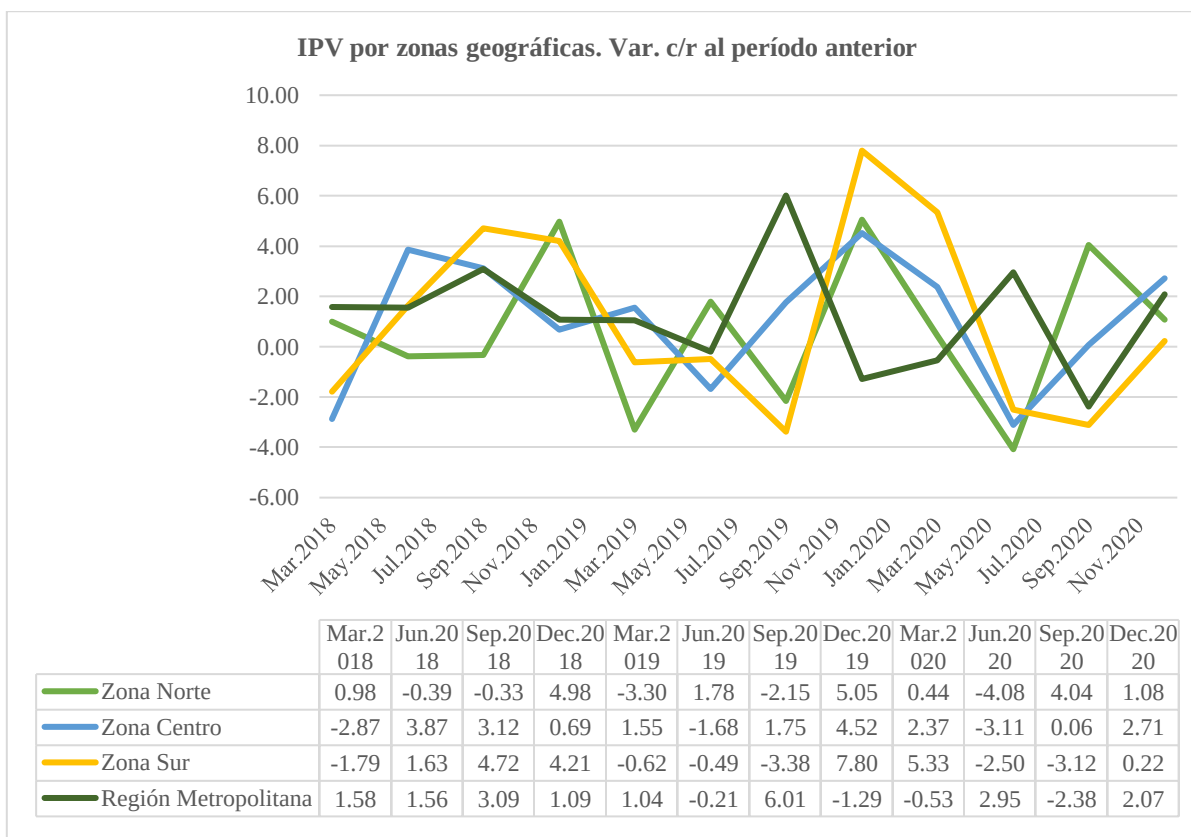


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Central.

Por otro lado, al analizar la variación del índice de precios de la vivienda con respecto al periodo anterior de forma trimestral, tomando de ejemplo el periodo 2018-2020 (Ver gráfico N°7), se observa que la demanda atraviesa periodos de mayor o menor impulso, así durante el primer trimestre del 2019, tanto en la zona norte como en la zona sur los precios presentan una desaceleración de -3,3% y -0,62% respectivamente, mientras que en la zona centro y en la región metropolitana el

incremento del IPV es de tan solo 1,55% y 1,04% respectivamente. Durante el segundo trimestre, el IPV mantiene una fluctuación moderada siendo la zona norte la única que presenta una mayor alza de los precios. Ya en el tercer trimestre, tanto la zona norte como la sur vuelven a presentar una desaceleración, sin embargo en la región metropolitana se observa una aceleración de 6,01% siendo el registro más elevado de los seis trimestres anteriores, lo que indica un aumento considerable en la demanda. Por último, al revisar el indicador para el último trimestre del 2019 se observa un incremento en todo el territorio nacional, menos en la región metropolitana, lo que podría estar fuertemente ligado al estallido social y la inseguridad en distintas comunas de la capital.

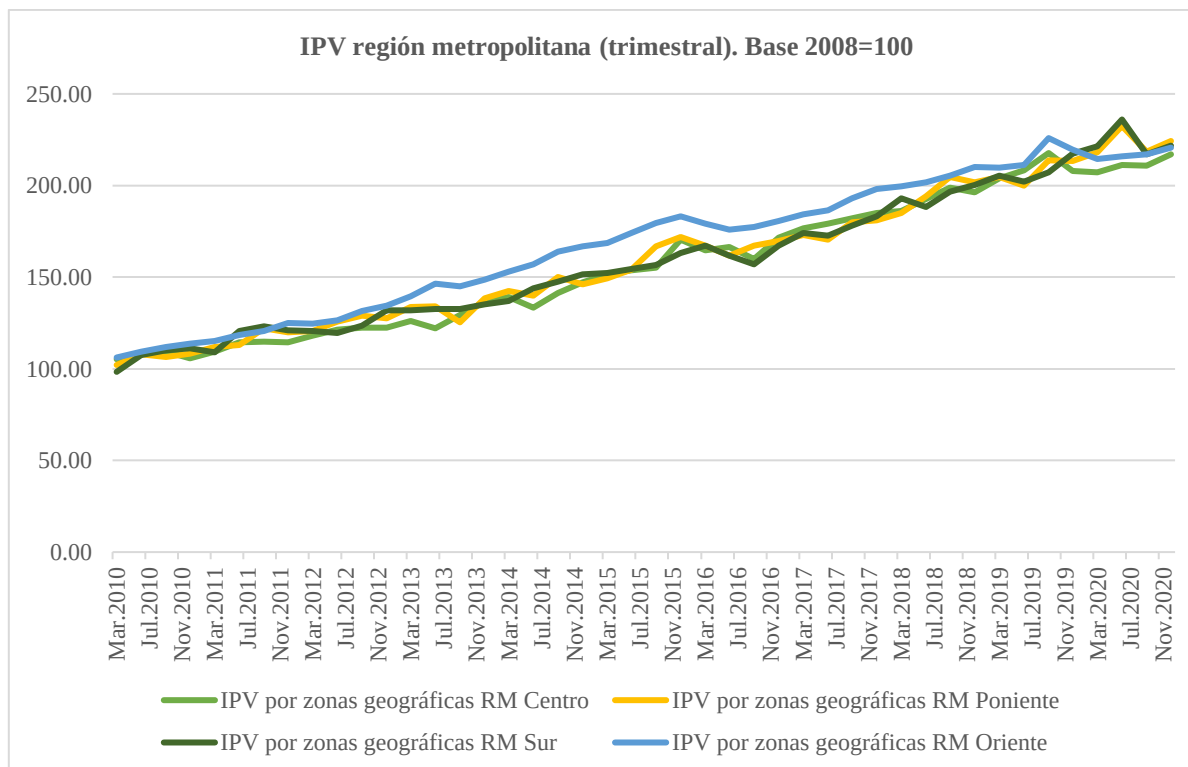
Gráfico N°7: Índice de Precios de la Vivienda (trimestral), variación con respecto al periodo anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Central.

Al analizar el IPV de la región metropolitana (Ver gráfico N°8), notaremos que las viviendas ubicadas en el sector Oriente son las que más han aumentado su valor desde el 2008, sin embargo aquellas viviendas ubicadas en sectores Sur y Poniente experimentaron un incremento en su valor luego de los hechos acontecidos durante el Estallido Social y durante el primer año de la pandemia.

Gráfico N°8: Índice de Precios de la Vivienda RM (trimestral). Base 2008=100.

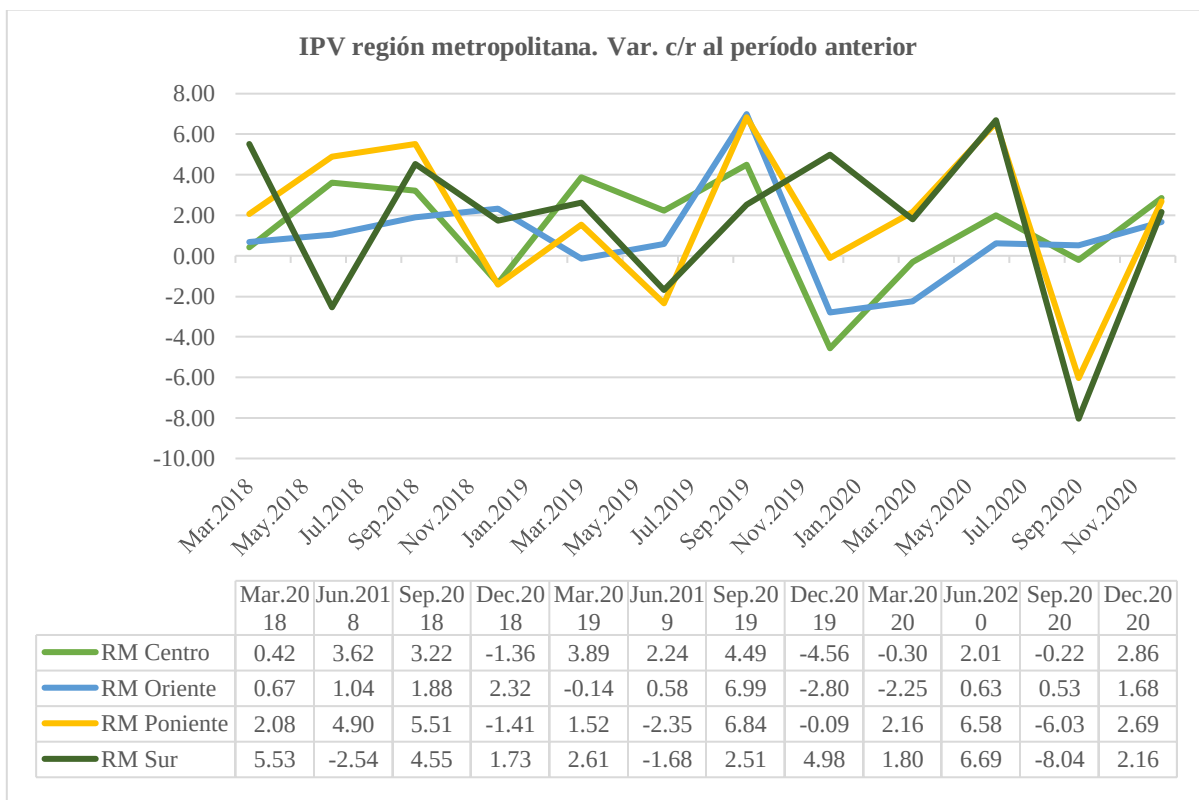


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Central.

Para visualizar de mejor manera el comportamiento del mercado tras el Estallido Social se puede revisar la variación del IPV con respecto al periodo anterior (Ver gráfico N°9), para el tercer trimestre del 2019 el sector Oriente y Poniente presentaban los mayores incrementos de precios, 6,99% y 6,84% respectivamente, seguidos por el sector Centro con 4,49%. Pero tras los acontecimientos del 18 de octubre, donde las protestas se vieron concentradas en las comunas de Santiago Centro, Providencia, Ñuñoa, Estación Central, Maipú, Independencia, Recoleta, Quinta Normal, La Florida y Puente Alto, además de que según los datos obtenidos por Georesearch (2019)

el cierre de supermercados afectó en gran medida a Maipú, Puente Alto y Conchalí, junto con que la pérdida de transporte público perjudicó a La Granja, Maipú, Pudahuel, Puente Alto, Quinta Normal y San Ramón, hicieron que la variación del IPV para el último trimestre del 2019 del sector Oriente y Poniente fuese negativa con valores de -2.80% y -0.09% respectivamente, siendo el sector Centro el más perjudicado con una caída de los precios de -4,56%. Contrariamente, el sector Sur de Santiago experimentó un crecimiento en el precio de las viviendas de 4,98%, lo que podría indicar una mayor demanda por adquirir una casa o edificio en estas comunas, ya que se vieron menos afectadas en la alteración del valor social, además de la necesidad de las familias de emigrar desde las zonas de mayor conflicto, tales como Santiago Centro o el eje Providencia, Alameda y Vicuña Mackenna.

Gráfico N°9: Índice de Precios de la Vivienda (trimestral), variación con respecto al periodo anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde el Banco Central.

Con los datos expuestos, es notorio que el país atraviesa un periodo de contracción económica, donde se observa una caída en el nivel de producción de la economía, una caída del PIB per cápita y un menor aporte del PIB de la industria que conforma los servicios de vivienda e inmobiliarios. Por otro lado, al analizar la evolución de los precios de la vivienda durante el mismo periodo, se logra obtener información relevante sobre uno de los grandes problemas que presenta la población al momento de evaluar la compra o arriendo de un inmueble, ya que este aumento de los precios se traduce en una baja de la capacidad de compra o un aumento de los costos asociados al arrendar. Sin embargo, estos datos son solo una muestra del comportamiento de la industria y del mercado, por lo que resulta necesario analizar la implicancia del nivel de ingreso de los hogares para lograr explicar las dificultades existentes para acceder a la vivienda y los efectos que esto produce en el crecimiento del déficit habitacional como también en la segregación espacial de las ciudades.

Pero antes, es necesario revisar los indicadores sociales y las principales características socioeconómicas de la población, donde se logra apreciar una mayor cantidad de problemas ligados a este periodo, que en palabras de Ffrench-Davis (2022) se hacen presentes a partir del segundo decenio, donde el progreso del país tiende a ser más lento y reactivo, mostrando una respuesta tardía ante la presencia de numerosas desigualdades multidimensionales, como son la falta de desarrollo en áreas de salud, educación o pensiones, siendo el Estado el principal encargado de atender estas materias. Por lo que al analizar estas desigualdades, específicamente aquellas que tienen relación con la población y las ciudades, podemos observar que los problemas ligados a la ciudad, integración territorial, transporte y vivienda (Ver cuadro N°4), se identifican con las dificultades de financiamiento, el hacinamiento presente en los hogares, el deterioro de la infraestructura residencial y de los espacios públicos, la centralización administrativa, entre otros. Siendo aquellos grupos catalogados como vulnerables los que más se exponen a presentar alguna de estas problemáticas.

Cuadro N°4: Problemas ligados a la Ciudad, Integración Territorial, Transporte y Vivienda.

Dimensión	Problema Principal	Problema Especifico
Ciudad, Integración Territorial, Transporte y Vivienda	Déficit Cuantitativo de Vivienda	Acceso a la Vivienda
		Problemas de Financiamiento
	Déficit Cualitativo de Vivienda	Mejoramiento y Rehabilitación del Stock de Vivienda
		Hacinamiento
		Acceso y Calidad de Servicios Básicos
	Problemas de Integración Social y Desigualdad Territorial	Segregación territorial en niveles subnacionales
		Segregación residencial
		Deterioro de infraestructura y espacios públicos a nivel comunitario/barrios
		Falta de conectividad (caminos, rutas, acceso al territorio)
		Altos niveles de centralización política y administrativa
		Competencias limitadas de instituciones y gobiernos subnacionales
		Falta de provisión de bienes y servicios en zonas o territorios
		Zonas o territorios sin o con bajo acceso a telecomunicaciones
	Deficiencias en las formas de Movilidad y Transporte	Problemas de movilidad y acceso a medios de transporte de las personas
		Incumplimiento leyes y normativas de transporte
		Ineficiencias y externalidades negativas de medios de transporte

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020.

Además, dentro de los problemas ligados a grupos específicos (Ver cuadro N°5), se destacan las dificultades actuales de las instituciones para trabajar junto a poblaciones vulnerables, repercutiendo en el crecimiento de los asentamiento ilegales como también en los métodos utilizados para relocalizar a los pobladores, junto con la incapacidad que presentan los hogares vulnerables de superar la pobreza, ligado a las dificultades para obtener ingresos permanentes y la falta de acciones concretas para potenciar el trabajo formal y promover el ahorro.

Cuadro N°5: Problemas ligados a Grupos específicos.

Dimensión	Problema Principal	Problema Específico
Grupos específicos	Desigualdad y pobreza por ingresos	Bajas capacidades de las instituciones públicas en el trabajo con poblaciones vulnerables
		Bajos ingresos del hogar
		Débiles capacidades del hogar para superar la pobreza

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020.

Para evaluar el acceso de la vivienda de la población, la Cámara Chilena de la Construcción utiliza un indicador que mide la relación entre el precio promedio de las viviendas y el ingreso promedio de los hogares, obteniendo la cantidad de años necesarios para que un hogar con este tipo de ingreso logre financiar una vivienda. La fórmula se presenta a continuación.

$$\text{Índice de acceso a la vivienda} = \frac{\text{Precio Promedio de la Vivienda}}{\text{Ingreso Promedio Anual del Hogar}}$$

Ahora, para saber si el indicador es Alto o Bajo se utiliza el supuesto de que un hogar no debe sobrepasar un cuarto del ingreso en gastos relacionados a la vivienda, logrando así estimar la cantidad de años que un hogar debe endeudarse en un crédito hipotecario (Ver cuadro N°6).

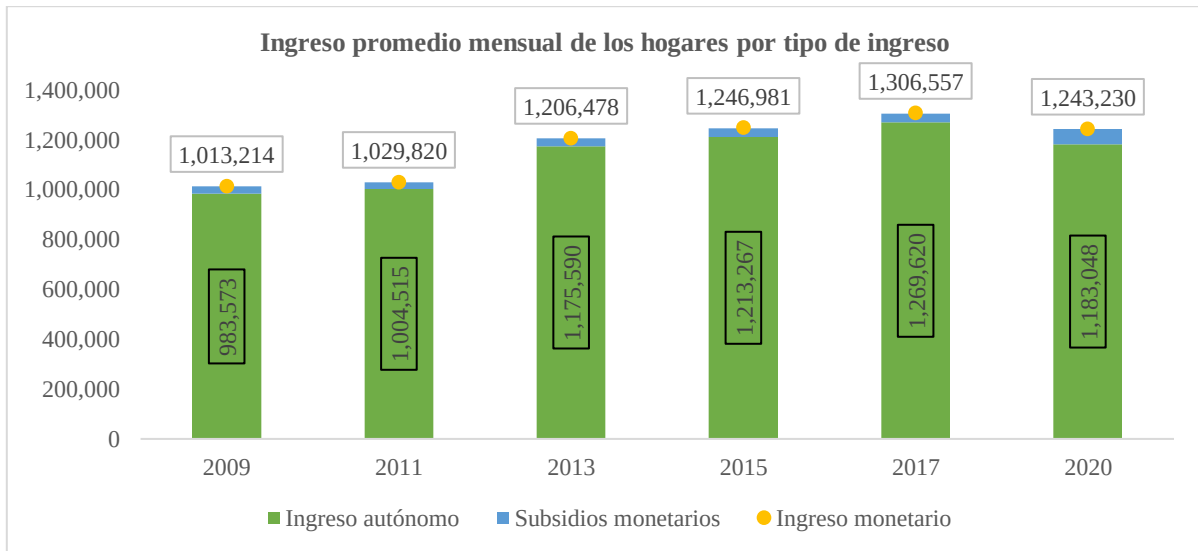
Cuadro N°6: Resultados del índice de acceso a la Vivienda.

Resultado		
Valor	Años Equivalentes de Crédito hipotecario	Clasificación
$IAV < 3$	Menos de 20	Alcanzable
$3 \leq IAV < 4$	Entre 20 a 30	Moderadamente no alcanzable
$4 \leq IAV < 5$	Entre 30 a 45	Altamente no alcanzable
$5 < IAV$	Mayor a 45	Severamente no alcanzable

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Cámara Chilena de la Construcción, 2019.

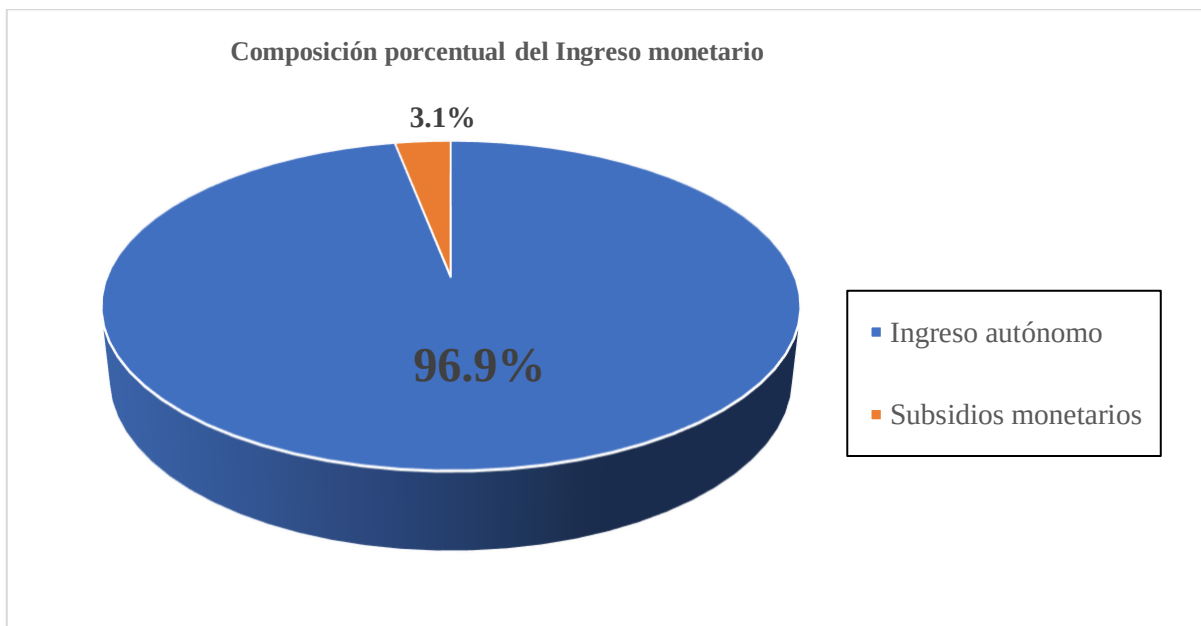
Luego, al analizar los montos del ingreso promedio mensual de los hogares durante el segundo decenio (Ver gráfico N°10), notamos que el ingreso autónomo, conformado por la suma de los pagos recibidos por concepto de salarios y propiedad de activos, es la fuente principal del ingreso de los hogares representando en promedio el 96,9% del ingreso monetario (Ver gráfico N°11). Incluso su variación no presenta grandes cambios durante el segundo decenio, exceptuando el registro correspondiente al año 2020 debido al aumento de transferencias directas por parte del Estado producto de la pandemia (Ver cuadro N°7). Así los subsidios monetarios entregados por el Estado a través de los programas sociales solo aportan en promedio el 3,1% del ingreso mensual restante.

Gráfico N°10: Montos del Ingreso Promedio Mensual de los hogares por tipo de ingreso, 2009-2020
(\$ noviembre de 2022).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Gráfico N°11: Estimación Porcentual del Ingreso monetario de los hogares, promedio del periodo
2009-2022 (\$ noviembre de 2022).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

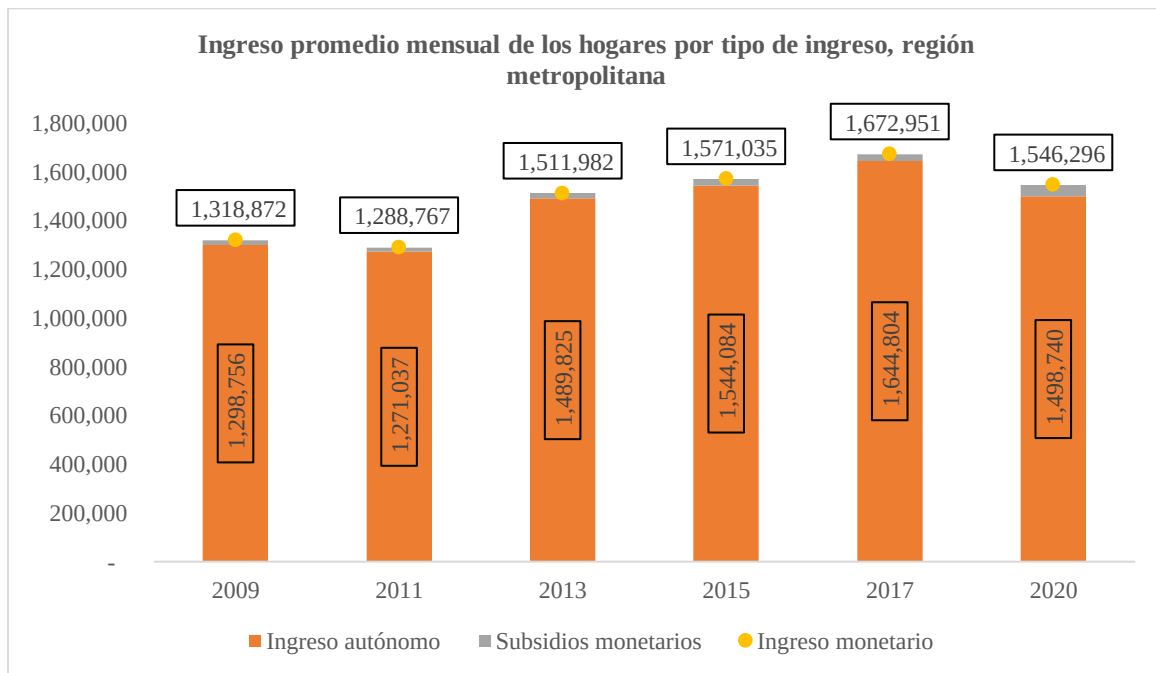
Cuadro N°7: Estimación Porcentual del Ingreso monetario de los hogares, comparación anual (\$ noviembre de 2022).

Estimación							
%	2009	2011	2013	2015	2017	2020	Promedio
Ingreso autónomo	97,1%	97,5%	97,4%	97,3%	97,2%	95,2%	96,9%
Subsidios monetarios	2,9%	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	4,8%	3,1%

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de la región metropolitana, el ingreso promedio de los hogares mantiene las mismas proporciones porcentuales del ingreso promedio nacional pero presenta montos ligeramente superiores tanto en el ingreso autónomo como en el ingreso monetario (Ver gráfico N°12).

Gráfico N°12: Montos del Ingreso Promedio Mensual de los hogares por tipo de ingreso, región metropolitana, 2009-2020 (\$ noviembre de 2022).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Para estimar el precio promedio de las viviendas, tomando como ejemplo la región metropolitana, se pueden utilizar los datos de los informes trimestrales de actividad inmobiliaria del gran Santiago realizados por la Cámara Chilena de la Construcción, donde aparecen el total de unidades vendidas de casas y departamentos, una clasificación por tramo de precios en U.F. y las ventas porcentuales correspondientes a estos tramos.

Así, al utilizar la información del total de viviendas vendidas, desglosadas como la suma de las unidades correspondientes a departamentos y casas (Ver cuadro N°8), junto con analizar la participación trimestral de estas ventas para luego obtener la participación anual (Ver cuadro N°9). Se multiplican ambos datos, lo que permite utilizar la fórmula de promedios con tablas de frecuencias por intervalos, para obtener el promedio de venta en U.F. para departamentos y casas correspondiente a cada año (Ver cuadro N°10).

Además, como los montos del ingreso promedio se realizan en base al valor del peso correspondiente a noviembre de 2022, se pueden extraer los valores de la U.F. de dicho año desde la página del Servicio de Impuestos Internos para calcular el promedio de la U.F. del mes de noviembre de 2022, correspondiente a 34.772,91 pesos, permitiendo realizar todos los cálculos en U.F.

Cuadro N°8: Total de unidades vendidas correspondiente a departamentos y casas.

Ventas anuales						
Viviendas	2009	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	19.073	19.281	26.443	34.625	25.569	16.139
Casas	8.058	10.892	10.749	9.369	6.365	6.533

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Cámara Chilena de la Construcción, 2023.

Cuadro N°9: Venta de Casas y Departamentos por Tramo de Precio (U.F.), participación porcentual de ventas anuales.

Venta de Casas y Departamentos por Tramo de Precio (U.F.), participación porcentual de ventas anuales							
Vivienda	Tramo	2009	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	Menor que 1000	4,0%	4,0%	4,0%	3,2%	1,5%	0,0%
	1001-1500	36,0%	29,3%	27,0%	19,6%	10,5%	1,5%
	1501-2000	19,8%	23,0%	23,3%	22,9%	27,8%	14,5%
	2001-3000	23,8%	23,8%	22,5%	28,3%	32,0%	35,8%
	3001-4000	7,5%	5,8%	7,0%	9,3%	9,8%	24,3%
	4001-5000	3,0%	3,5%	4,5%	3,7%	4,8%	8,8%
	5001-8000	4,3%	6,5%	6,5%	7,1%	6,5%	7,5%
	Mayor que 8000	1,8%	2,8%	5,3%	5,9%	7,3%	7,8%
Casas	Menor que 1000	7,5%	2,0%	2,5%	3,2%	0,3%	0,0%
	1001-1500	16,0%	8,8%	18,5%	14,5%	26,5%	13,0%
	1501-2000	30,5%	19,5%	9,8%	8,7%	11,0%	7,5%
	2001-3000	25,0%	34,3%	24,3%	20,6%	17,3%	23,5%
	3001-4000	4,3%	17,0%	18,8%	20,6%	13,5%	11,5%
	4001-5000	6,5%	8,5%	9,5%	11,1%	9,0%	13,5%
	5001-8000	8,0%	7,5%	9,0%	11,5%	11,5%	19,3%
	Mayor que 8000	2,3%	2,5%	7,8%	10,0%	11,0%	11,8%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes inmobiliarios trimestrales de la Cámara Chilena de la Construcción.

Cuadro N°10: Precio Promedio de Venta de Casas y Departamentos.

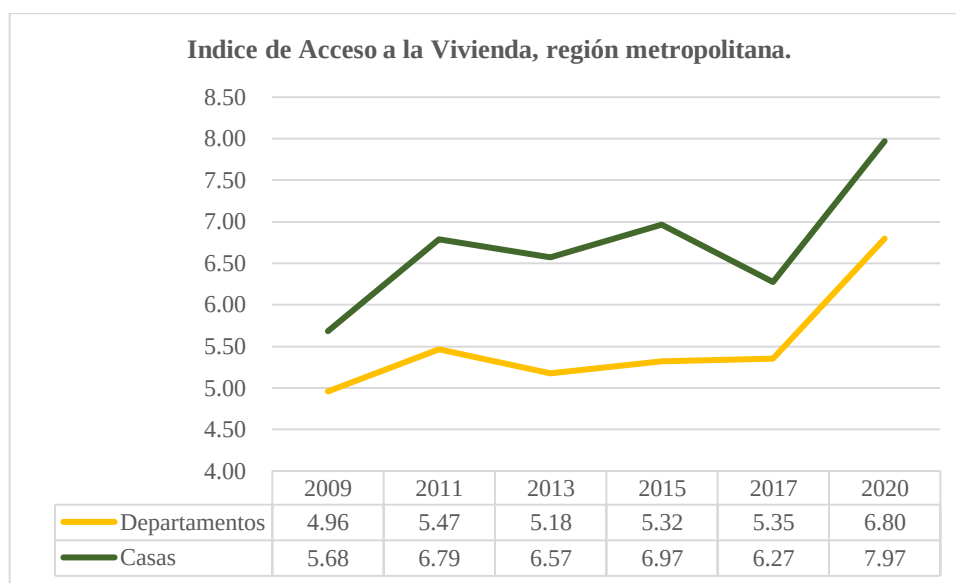
Precio Promedio de Venta de Casas y Departamentos						
Promedio U.F.	2009	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	2259,85	2434,83	2706,08	2890,27	3094,83	3632,96
Casas	2590,45	3024,85	3432,32	3781,75	3627,32	4259,19

Fuente: Elaboración propia. Para el tramo “Menor que 1.000” se utiliza el supuesto de que el valor mínimo de venta es de 500U.F. Para el tramo “mayor que 8.000” se utiliza el supuesto de que el valor máximo de venta es de 11.000U.F.

Al analizar los resultados del indicador de acceso a la vivienda de la región metropolitana (Ver gráfico N°12), para el caso de los departamentos se observa que estos estaban clasificados como altamente no alcanzables para 2009, lo que significa estar pagando un crédito hipotecario entre 30 a 45 años. Sin embargo, desde 2011 en adelante estos mantienen una clasificación de severamente no alcanzable con un indicador superior a 5, lo que significa que una familia de ingreso promedio debería estar pagando durante más de 45 años un crédito hipotecario desde comienzos del segundo decenio. Del mismo modo, al analizar los valores obtenidos del indicador para las casas estos son superiores a 5 desde el 2009, siendo clasificadas como severamente no alcanzables desde antes de los departamentos e incluso con resultados de mayor valor, relegando a los departamentos como la primera opción de compra para aquellos consumidores que deseen adquirir una propiedad.

Si bien los resultados obtenidos demuestran el grado de dificultad que significa el adquirir una vivienda para una familia o individuo con ingreso promedio, este tipo de ingreso dista mucho de la realidad de la población, tanto para la región metropolitana como para el resto del país. Por lo tanto, dentro de las metodologías utilizadas por el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra la clasificación del ingreso promedio según deciles (Ver cuadro N°11), permitiendo realizar análisis con mejor enfoque.

Gráfico N°12: Índice de acceso a la vivienda en la región metropolitana, comparación anual (UF noviembre de 2022).



Fuente: Elaboración propia. Se utiliza el ingreso monetario de los hogares como el ingreso promedio.

Cuadro N°11: Ingreso monetario promedio de los hogares según decil de ingreso per cápita (\$ noviembre de 2022).

Ingreso monetario promedio de los hogares según decil de ingreso per cápita		2009	2011	2013	2015	2017	2020
(\$ noviembre 2022)							
Ingreso monetario	I	183.018	206.059	246.689	260.924	267.031	149.743
	II	353.611	370.582	439.788	472.226	484.673	393.860
	III	448.873	481.897	555.777	597.490	634.406	548.812
	IV	558.005	562.069	672.831	704.977	751.192	644.192
	V	632.445	696.970	793.323	848.954	854.134	779.204
	VI	781.176	775.955	940.057	1.003.758	1.059.507	947.974
	VII	919.084	912.206	1.064.303	1.133.081	1.208.978	1.136.342
	VIII	1.138.580	1.175.519	1.343.236	1.439.518	1.419.301	1.438.472
	IX	1.557.838	1.614.919	1.907.112	1.911.570	2.040.082	2.092.933
	X	3.567.235	3.513.367	4.109.796	4.113.750	4.353.015	4.308.492

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Por lo tanto, al realizar los mismos cálculos, pero utilizando el ingreso promedio según decil y manteniendo el precio promedio de venta de casas y departamentos de la región metropolitana (Ver cuadro N°12), el índice de acceso a la vivienda para departamentos de precio promedio se puede clasificar como altamente no alcanzable solo para el IX decil durante gran parte del segundo decenio, sin embargo, aun manteniendo ingresos monetarios superiores a los 2.000.000 de pesos según los registros de 2020, durante ese año la clasificación paso a ser severamente no alcanzable. Mientras que, al revisar los resultados del índice de acceso para casas, ni siquiera el IX decil presenta una clasificación distinta a severamente no alcanzable durante el segundo decenio.

Cuadro N°12: Índice de Acceso a la Vivienda, según decil de ingreso monetario per cápita del hogar (U.F. noviembre de 2022).

Índice de Acceso a la Vivienda, según decil de ingreso monetario per cápita del hogar.							
UF noviembre 2022	Decil	2009	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	I	35,73	34,19	31,74	32,05	33,54	70,20
	II	18,49	19,01	17,80	17,71	18,48	26,69
	III	14,57	14,62	14,09	14,00	14,12	19,15
	IV	11,72	12,53	11,64	11,86	11,92	16,32
	V	10,34	10,11	9,87	9,85	10,48	13,49
	VI	8,37	9,08	8,33	8,33	8,45	11,09
	VII	7,11	7,72	7,36	7,38	7,41	9,25
	VIII	5,74	5,99	5,83	5,81	6,31	7,31
	IX	4,20	4,36	4,11	4,38	4,39	5,02
	X	1,83	2,01	1,91	2,03	2,06	2,44
Casas	I	40,96	42,48	40,26	41,94	39,31	82,30
	II	21,20	23,62	22,58	23,17	21,66	31,29
	III	16,70	18,16	17,87	18,31	16,54	22,46
	IV	13,43	15,57	14,76	15,52	13,97	19,13
	V	11,85	12,56	12,52	12,89	12,29	15,82
	VI	9,60	11,28	10,56	10,90	9,91	13,00
	VII	8,16	9,60	9,33	9,66	8,68	10,85
	VIII	6,58	7,45	7,39	7,60	7,40	8,57
	IX	4,81	5,42	5,21	5,72	5,14	5,89
	X	2,10	2,49	2,42	2,66	2,41	2,86

Fuente: Elaboración propia. Se utiliza el ingreso monetario de los hogares como el ingreso promedio.

Estos datos corroboran las dificultades que mantienen la mayoría de los hogares presentes en la región metropolitana para acceder a dicho bien. Así, la lucha por el derecho a la vivienda toma sentido cuando establecemos que acceder a una propiedad y a los beneficios sociales, familiares, de vejez y patrimonio que esto entregan, resulta ser una tarea posible solo para aquella población perteneciente a estratos socioeconómicos más elevados, con ingresos promedios superiores a los 3.000.000 de pesos.

Otro dato relevante para analizar es el tamaño de aquellas viviendas consideradas dentro del precio promedio, ya que esto entrega una idea del tipo de características que entrega la oferta inmobiliaria, junto con diferenciar el tipo de propiedad a la que puede acceder el resto de la población. Por lo que al utilizar la relación de UF/m² (Ver cuadro N°13) y analizar la disponibilidad de propiedades desde la página web Portal Inmobiliario, se observa que el tamaño disponible de los departamentos y de las casas ha ido disminuyendo con el tiempo, además que los departamentos tienden a ser de a lo más 2 dormitorios y 2 baños, estando presentes en gran parte de la región metropolitana. Por el contrario, la oferta de casas tiende a presentar más características, como 3 dormitorios y 2 baños, pero estas se ubican principalmente en la periferia.

Cuadro N°13: Tamaño de Casas y Departamentos según el precio promedio, 2011-2020
(UF noviembre de 2022).

Tamaño de Casas y Departamentos según el precio promedio					
Precio Promedio	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	2434,83	2706,08	2890,27	3094,83	3632,96
Casas	3024,85	3432,32	3781,75	3627,32	4259,19
UF/M2	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	28	31	31	36	49
Casas	36	44	48	51	62
Tamaño M2	2011	2013	2015	2017	2020
Departamentos	87	87	93	85	74
Casas	84	79	79	71	68

Fuente: Elaboración propia utilizando registro de UF/m² de la Cámara Chilena de la Construcción disponible desde el 2011.

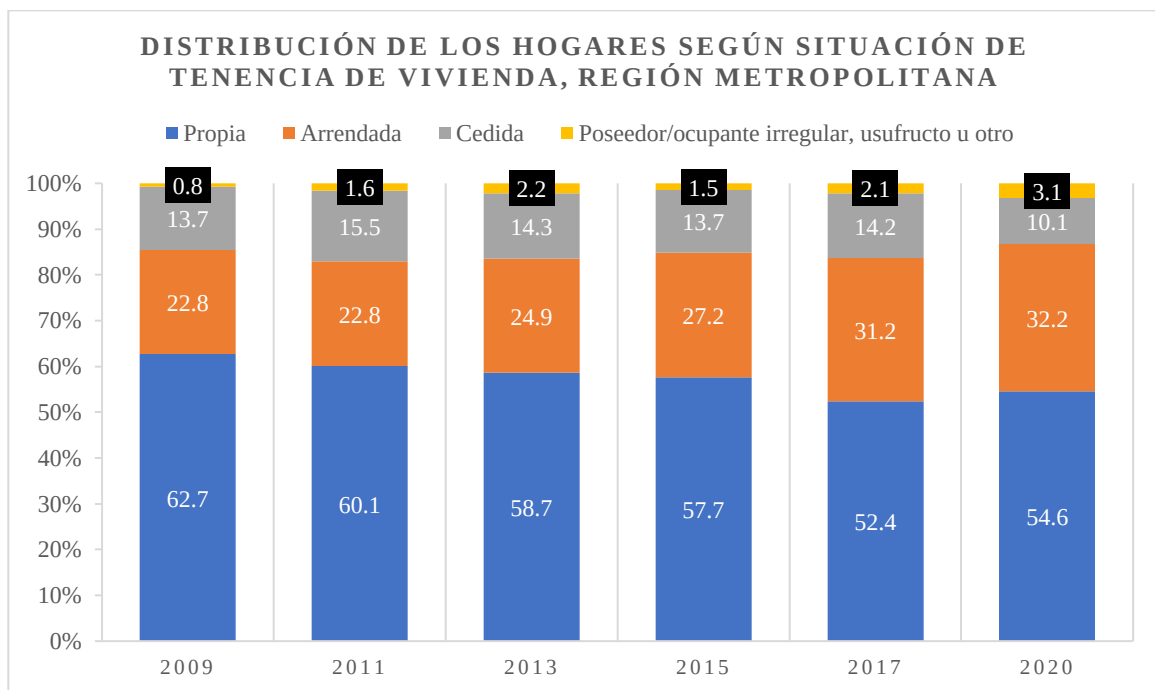
Así, la población que presente ingresos suficientes para adquirir una casa debe asumir los costos asociados al traslado debido a las distancias que deben recorrer, sin mencionar que deben barajar la posibilidad de comprar un vehículo frente a las limitaciones de acceso del transporte público y los tiempos asociados a ese traslado. Mientras que la población que desee adquirir un departamento debe asumir los espacios reducidos como también barajar la posibilidad de habitar los mal llamado “ghettos” verticales, que abundan en comunas como Santiago centro, San miguel o Estación central, mientras que en Ñuñoa, Recoleta o Quinta normal se emplazan torres que van desde los 14 a los 24 pisos. Ya que estas infraestructuras habitacionales tienden a presentar departamentos de 70m² o incluso espacios más reducidos de tan solo 17m².

Esto además demuestra una de las peores características del mercado habitacional, donde aquellas personas de menor ingreso deben sacrificar comodidades a cambio de espacios donde la habitabilidad deja de ser parte de la infraestructura, ya que este tipo de edificación en altura logró rentabilizar espacios carentes de sistemas de desagüe óptimos, calles que permitieran un tránsito expedito, espacios comunes, luz del sol y un diseño estructural que permitiera la sana convivencia entre los propietarios y arrendatarios, demostrando una vez más los problemas de regulación y fiscalización.

Con respecto a la palabra “guetto”, López (2018) es bastante crítico al utilizar dicha palabra ya que esto supone una alta homogeneidad social y cohesión interna, además de estigmatizar a los habitantes de estos conjuntos habitacionales porque se cree que pese a los horrores arquitectónicos y urbanos de estas comunas, el mercado inmobiliario privado es capaz de contruir viviendas enfocadas en suplir las necesidades de la población de bajos ingresos. A pesar de esto el término “ghetto” quedo instaurado en la opinión pública y su uso ejemplifica las atrocidades de un sistema atrapado en maximizar la rentabilidad del metro cuadrado.

Otro factor a analizar es la evolución de la tenencia de vivienda en la región metropolitana (Ver gráfico N°13), donde se observa que a medida que el acceso a la vivienda tiende a ser más severo, los consumidores deciden optar por el arriendo, reduciendo la cantidad de propietarios e incluso aumentando el uso irregular.

Gráfico N°13: Distribución de los hogares según situación de tenencia de vivienda, región metropolitana, 2009-2020.

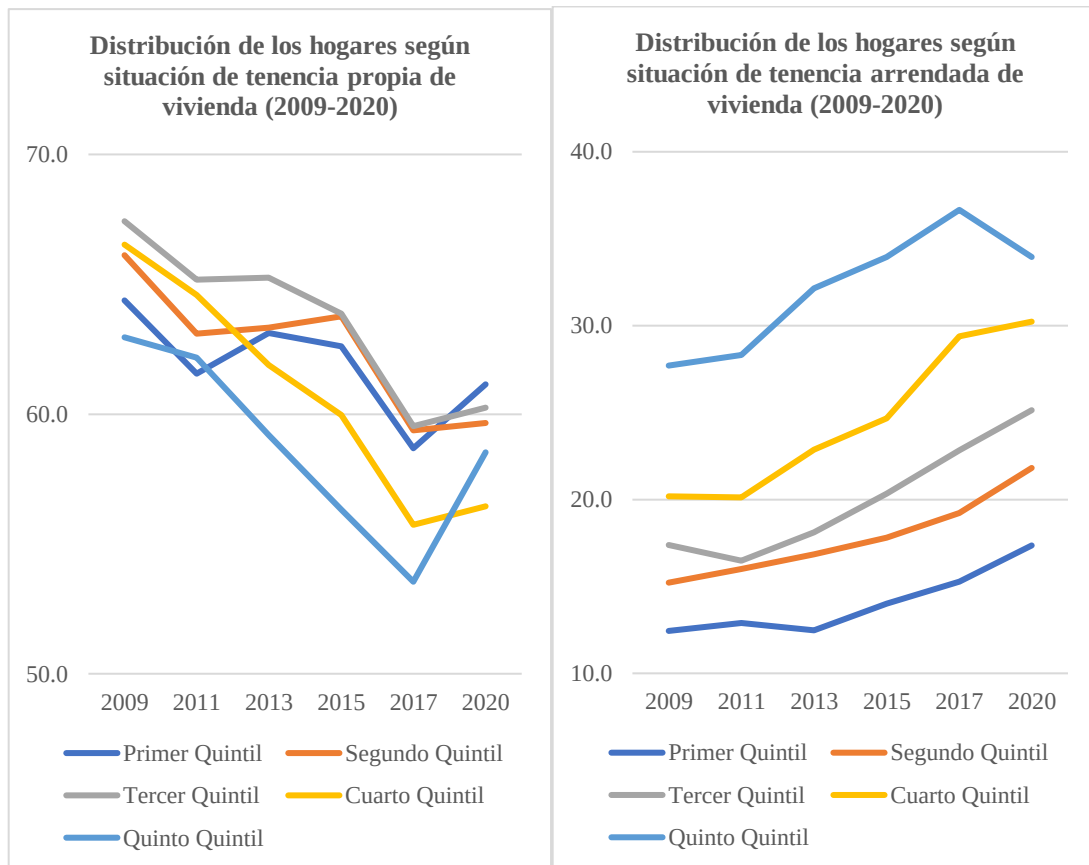


Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Sin embargo, al analizar la distribución de vivienda según tenencia en base a la caracterización socioeconómica de los hogares (Ver gráfico N°14), se observa que el quinto quintil es quien más se ha recentado frente al tipo de tenencia, mostrando una evolución negativa en la propiedad hasta finales del 2017 y un alza considerable en la decisión de arrendar en el mismo periodo de tiempo. Sin embargo, entre 2017 y 2020 se observa que el quinto y cuarto quintil presentan alzas en la propiedad de la vivienda mientras que el segundo y tercer quintil han optado por mantener la decisión de arrendar. Mientras que el primer quintil ha presentado resultados mixtos en cuanto a la

propiedad de la vivienda, siendo el periodo 2015-2017 donde más se observa una evolución negativa en respecto a esta, por el contrario desde el 2013 este quintil presenta un alza en la decisión de arrendar.

Gráfico N°14: Distribución de los hogares según situación de tenencia de vivienda (2009-2020).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

El trabajo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia también permite establecer grupos socioeconómicos (Ver cuadro N°14), para facilitar el análisis de la distribución de los hogares, nivel de ingresos, nivel de educación y ocupación laboral, lo que permite representar la diversidad de los distintos grupos familiares en el país, como en la región metropolitana. Esto además permite establecer la distribución de la población en zonas urbanas y rurales, como también la

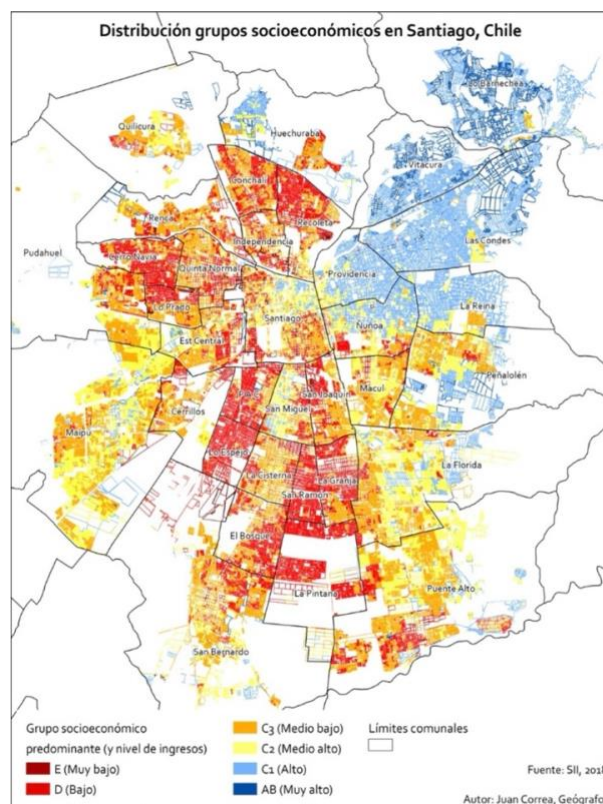
densificación de las comunas (Ver imagen N°8), permitiendo analizar la necesidad de infraestructura habitacional, características de las viviendas y la composición familiar de los hogares.

Cuadro N°14: Grupos Socioeconómicos de Chile y sus principales características.

Grupos Socioeconómicos de Chile				
Clasificación	Porcentaje de Hogares	Ingreso Promedio	Educación Universitaria del Jefe del Hogar	Ocupación requiere Educ. Formal del Jefe del Hogar
AB	1%	\$6.452.000	99%	100%
C1a	6%	\$2.739.000	95%	100%
C1b	6%	\$1.986.000	71%	82%
C2	12%	\$1.360.000	26%	58%
C3	25%	\$899.000	4%	30%
D	37%	\$562.000	0,20%	7%
E	13%	\$324.000	0,00%	2%

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde GFK (2019) en base a los datos de la encuesta CASEN 2015.

Imagen N°8: Distribución Grupos Socioeconómicos en Santiago de Chile.



Fuente: Extraído desde CIPER, 2020. Elaborado por Juan Correa, 2018.

Esto demuestra que la población perteneciente a los estratos socioeconómicos E, D, C3 quedan relegados a ciertos sectores de Santiago, concentrando aquella población en comunas periféricas (Puente Alto, La granja, La cisterna, San Bernardo, Renca o Conchalí, por nombrar algunas) o altamente densificadas (Estación Central, Santiago Centro, Lo Espejo o Quinta Normal). Así la ciudad de Santiago demuestra estar segregada acorde al nivel de ingreso, lo que además repercute en la calidad de vida, la seguridad, el nivel de acceso a áreas verdes o los tiempos de traslado, como también a la desigualdad social presente en la calidad de la educación o accesos a servicios.

Como ya se observa, parte de la crisis habitacional que se vive en Santiago y que fue expuesta durante el Estallido Social encuentra su explicación en la accesibilidad de la vivienda y la creciente alza de los precios, donde el financiamiento se hace cada vez mas complicado frente a los bajos ingresos presentes en la población, repercutiendo en el tipo de vivienda que se puede acceder, su tenencia y su ubicación, generando esta segregación espacial y homogenización social. Además, analizando las características de los departamentos y casas se logra vislumbrar la tendencia de maximizar la rentabilidad por metro cuadrado provocando una baja diferenciación de los bienes en el caso de los departamentos, presentando tamaños y distribución similares, junto con la sobre densificación de las zonas residenciales provocando una serie de problemas de convivencia, uso de espacios comunes, movilidad y seguridad, mientras que la oferta de casas, por mas prestaciones que tengan, siguen siendo ubicadas en la periferia.

Sin embargo, la accesibilidad de la vivienda no es la unica causa de la crisis habitacional, ya que en este mismo periodo el déficit cuantitativo de la región no ha presentado mejoras, siendo este el principal indicador que mide la necesidad de viviendas requeridas para alojar hogares allegados, nucleos allegados hacinados y reemplazar viviendas irrecuperables (Ver cuadro N°15). Provocando mayor presión al Estado para definir soluciones concretas que logren dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población.

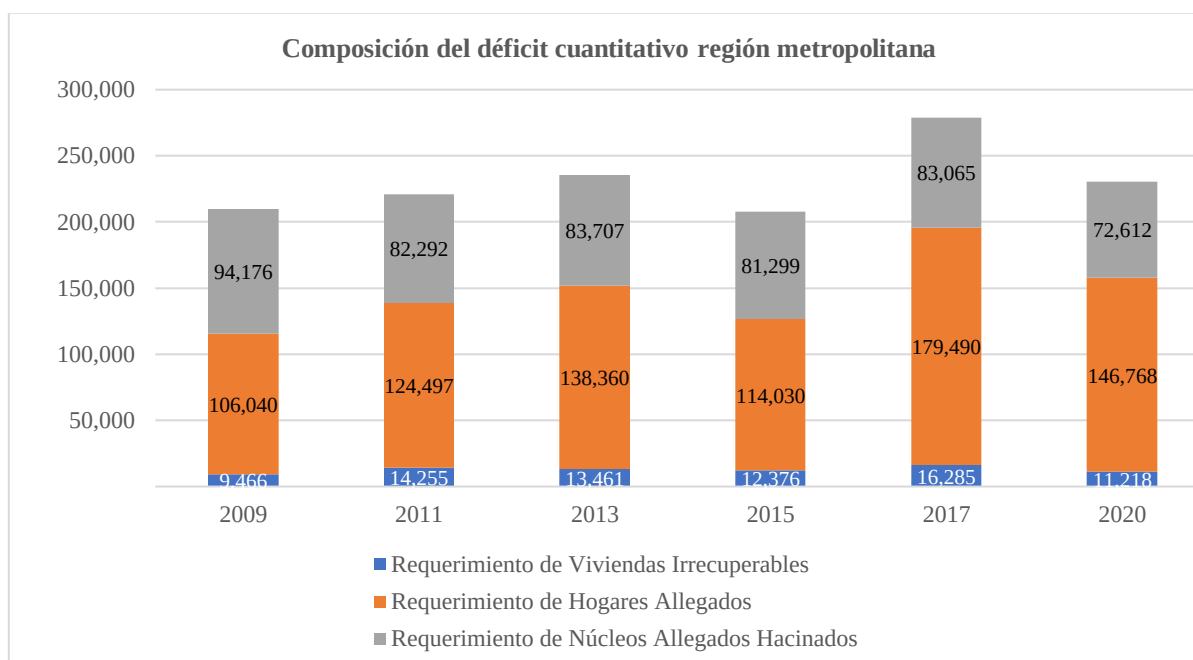
Cuadro N°15: Elementos del deficit habitacional cuantitativo.

Elementos	Descripción
Hogares Allegados / Allegamiento Externo	Hogares con presupuesto independiente que comparten una misma vivienda
Núcleos Allegados / Allegamiento Interno, Hacinados	Núcleos familiares adicionales al núcleo principal, que además presenten hacinamiento (más de 2,5 personas por dormitorio)
Viviendas Irrecuperables	Viviendas que no pueden ser mejoradas debido a su tipo (mediaguas, emergencia o en base a materiales reciclados) o materialidad (cartón, plásticos, tierra o latas)

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2020.

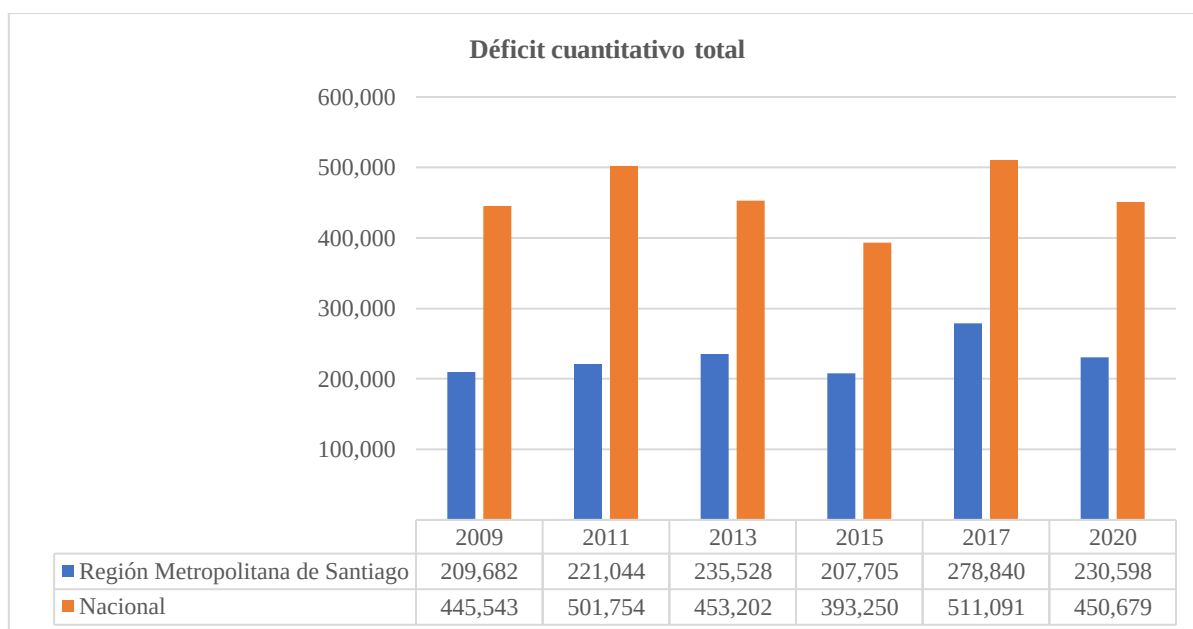
Por lo que al revisar la composición del déficit cuantitativo en la región metropolitana durante el periodo 2009-2020 (Ver gráfico N°15), se observa que el número de viviendas irrecuperables se mantiene sobre las 11.000 unidades desde el 2011, siendo el año 2017 el que presenta la mayor cantidad de viviendas bajo esta clasificación con un total de 16.285 unidades. Por otro lado, los hogares allegados no han logrado bajar de las 100.000 unidades, donde el 2017 vuelve a ser el año de mayor alza con 179.490 hogares bajo estas características. Incluso al ver la variación de la última década, desde el 2011 hasta el 2020 los hogares allegados aumentaron en 20.000 unidades. Por último, los nucleos allegados hacinados son los unicos que presentan una tendencia decreciente, ya que en el 2009 se registraban 94.176 familias hacinadas mientras que el 2020 este número se redujo a 72.612. Así al observar el déficit cuantitativo total (Ver gráfico N°16), la región metropolitana concentra la mayoría de casos presentes en el país, donde los numeros ya han sobrepasado la barrera de las 500.000 unidades en el 2011 y 2017.

Gráfico N°15: Composición del déficit cuantitativo región metropolitana (2009-2020).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Gráfico N°16: Déficit cuantitativo total (2009-2020).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Junto con los datos expuestos, de acuerdo a la CASEN 2022, el déficit habitacional cuantitativo es un problema predominante en las zonas urbanas del país, mientras que el déficit cualitativo, conformado por la mejora de la materialidad, ampliación de los hogares y acceso a servicios básicos, se concentra en zonas rurales.

Cabe mencionar que los núcleos con allegamiento interno hacinados son distintos a los núcleos que solo presentan allegamiento interno, ya que existen viviendas donde habitan más de un núcleo familiar, como por ejemplo adultos mayores junto a sus hijos y sobrinos o padres y madres junto su hijo y su pareja, pero debido a su tamaño tienen el espacio suficiente para que compartan habitaciones distintas por lo que no son contabilizados en el déficit cuantitativo.

El último factor relevante a analizar es aquel que recae en la intervención del Estado y su contribución en el acceso a la vivienda. Como ya ha sido mencionado, el Estado de Chile utiliza subsidios habitacionales dirigidos a la población de ingresos medios y bajos, para sortear los desafíos de accesibilidad habitacional, los que se componen en los programas DS 49, DS 01, DS 19 y leasing habitacional (Ver cuadro N°16). Sin embargo, para el 2023 comenzó el programa de subsidios de arriendo, siendo la última herramienta diseñada para entregar una solución habitacional.

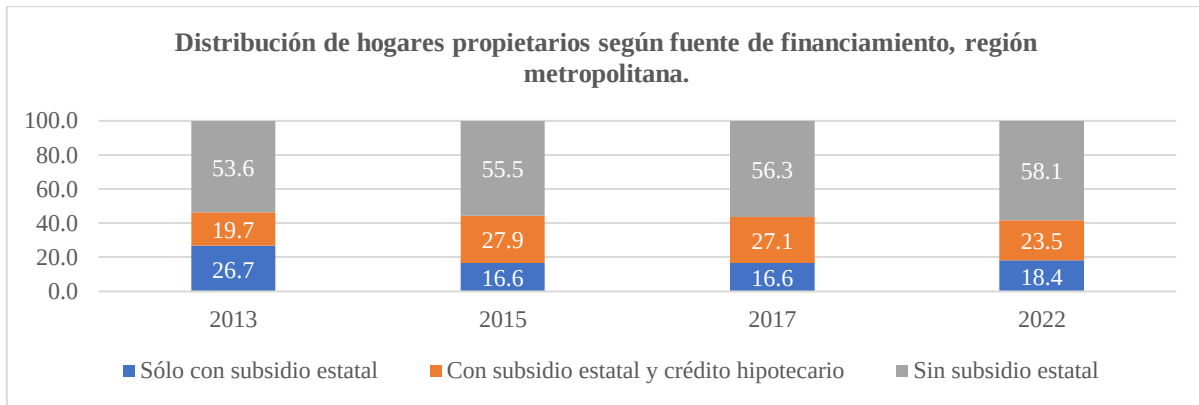
Si bien esta política de subsidios ha sido de ayuda para contener los problemas habitacionales, no ha logrado ir a la par frente al incremento de los costos de construcción o el aumento del precio de las viviendas, provocando que su alcance para la población vulnerable no sea del todo suficiente. Al revisar la distribución de hogares propietarios que adquirieron su vivienda según su fuente de financiamiento de la región metropolitana (Ver gráfico N°17), tanto en el 2015 como en 2017 el porcentaje de hogares financiados únicamente con subsidios era de un 16,6%, en comparación al 26,7% del 2013. Mientras que los hogares financiados con subsidios y créditos hipotecarios comenzaron a aumentar desde el 2015, mismo periodo en que la capacidad productiva y el PIB per cápita comenzaban a disminuir, siendo este un indicador relevante para asociar que pese al panorama económico adverso las familias deciden endeudarse para complementar los montos de los subsidios.

Cuadro N°16: Programas Habitacionales.

Programa	Descripción	Requerimiento	Detalle
DS 49	Dirigido a familias que no son dueñas de una vivienda y se encuentren en situación de vulnerabilidad social y necesidad habitacional. Permite la compra de una vivienda construida sin deuda hipotecaria o integrarse a algún proyecto habitacional del SERVIU.	Ahorro mínimo de 10 U.F. Núcleo familiar acreditado en el Registro Social de Hogares, Chileno o Extranjero. Pertenecer al tramo del 40% de la población con menos recursos. Casos excepcionales: Tener discapacidad, Ser adulto mayor, Calidad de indígena, Viudo o viuda, Víctima de violación de derechos humanos de la dictadura.	Subsidio base de 314 U.F. con opción a subsidios complementarios con tope máximo de 950 U.F.
DS 01	Dirigido a familias que no son dueñas de una vivienda y tienen capacidad de ahorro. Permite acceder a una ayuda económica para la compra de un departamento o casa, nuevo o usado, de máximo 1.100 U.F. o 1.200 U.F.	Ahorro mínimo de 30 U.F. En caso de ser adulto mayor, estos pueden pertenecer hasta el 90% de la población más vulnerable. Mantener el depósito en alguna entidad financiera acreditada para el proceso.	De 570 a 600 U.F. para viviendas de hasta 1.100 U.F. ubicadas en las regiones de Coquimbo hasta Los Lagos. De 570 a 700 U.F. para viviendas de hasta 1.200 U.F. ubicadas en las regiones de Arica y Parinacota hasta Atacama, regiones de Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena, provincia de Palena y Chiloé, comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández.
DS 19	Dirigido a familias de diferentes realidades socioeconómicas. Permite la compra de una vivienda, con o sin deuda hipotecaria, en proyectos habitacionales desarrollados por inmobiliarias o constructoras.	Para la compra de una vivienda sin deuda hipotecaria se puede utilizar DS 49 o DS 01. Para la compra de una vivienda con deuda hipotecaria se puede utilizar el programa DS 01. Tomar contacto con la inmobiliaria o constructora que gestiona el proyecto, visitar la sala de ventas y reservar.	Compra de vivienda sin deuda hipotecaria de valor máximo de 1.100 U.F. Compra de vivienda con deuda hipotecaria de valor máximo de 2.200 U.F.
Leasing Habitacional	Dirigido a mayores de 18 años, capaces de ser sujetos a crédito, sin ser propietarios de un bien raíz. Permite la compra de una vivienda económica que se está arrendando pero tiene promesa de compraventa.	Debe existir contrato de arriendo con promesa de compraventa de una empresa o sociedad inmobiliaria. La capacidad de ahorro no permite postular a otro subsidio habitacional	2.000 U.F.: en zonas de renovación urbana o desarrollo prioritario, zonas o inmuebles de conservación histórica. 1.200 U.F.: en las regiones de Aysén y Magallanes; provincias de Palena y Chiloé; comunas de Isla de Pascua y Juan Fernández. 1.000 U.F.: en el resto de las localidades del país.

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

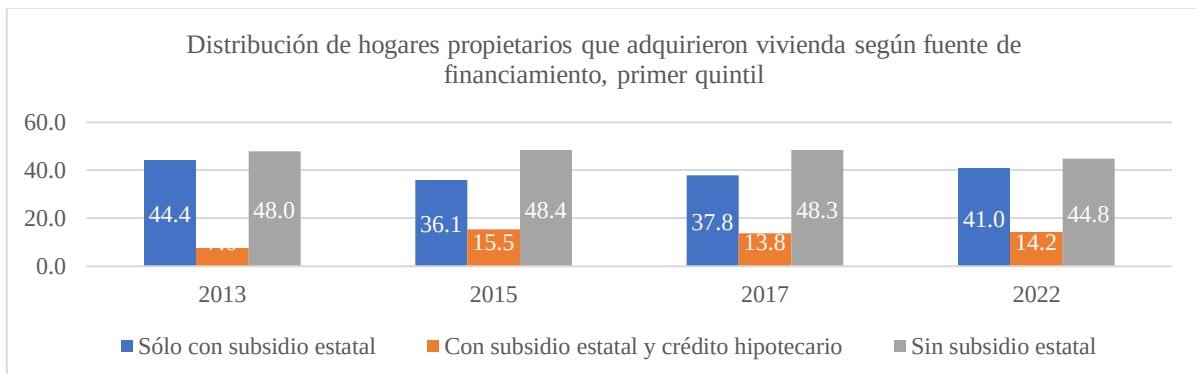
Gráfico N°17: Distribución de hogares propietarios que adquirieron vivienda según fuente de financiamiento, región metropolitana (2013-2022).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022. Se omite el valor correspondiente al año 2020 debido a las restricciones para levantar variables en la encuesta Casen en Pandemia, 2020.

Por otro lado, al analizar la manera en que la población más vulnerable financia su hogar (Ver gráfico N°18), el 48% de los hogares pertenecientes al primer quintil termina siendo propietario sin ayuda estatal según los registros de 2013, 2015 y 2017, indicando un problema de alcance de estos subsidios, los que finalmente deben ser complementados con deuda.

Gráfico N°18: Distribución de hogares propietarios según fuente de financiamiento, primer quintil (2013-2022).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Los datos expuestos también son analizados por la Cámara Chilena de la Construcción (2021), ya que al estudiar la cantidad promedio de subsidios materializados entre el periodo correspondido a los años 2017-2021, se observó que se entregaron menos de 3.000 subsidios anuales DS 49 dirigidos a familias de bajos ingresos y poco más de 6.000 subsidios anuales dirigidos a familias de ingreso medio, llegando a la conclusión de que se necesitan entre 10 a 20 años para dar con soluciones definitivas a los requerimientos habitacionales.

Del mismo modo, según los datos de Berczely & Ábalos (2021), el subsidio DS 49 necesita la organización de un grupo de postulantes, lo que toma alrededor de 8 a 10 años en conseguirse, por lo que su entrega sería demasiado lenta y engorrosa. Mientras que el subsidio DS 19, a pesar de que ha logrado ser mas expedito, este tambien ha sido capturado por inversionistas provocando un aumento en la disponibilidad de arriendo pero con el resultado de que no se cumpla el objetivo de este subsidio, ya que estas viviendas no terminan en manos de familias vulnerables.

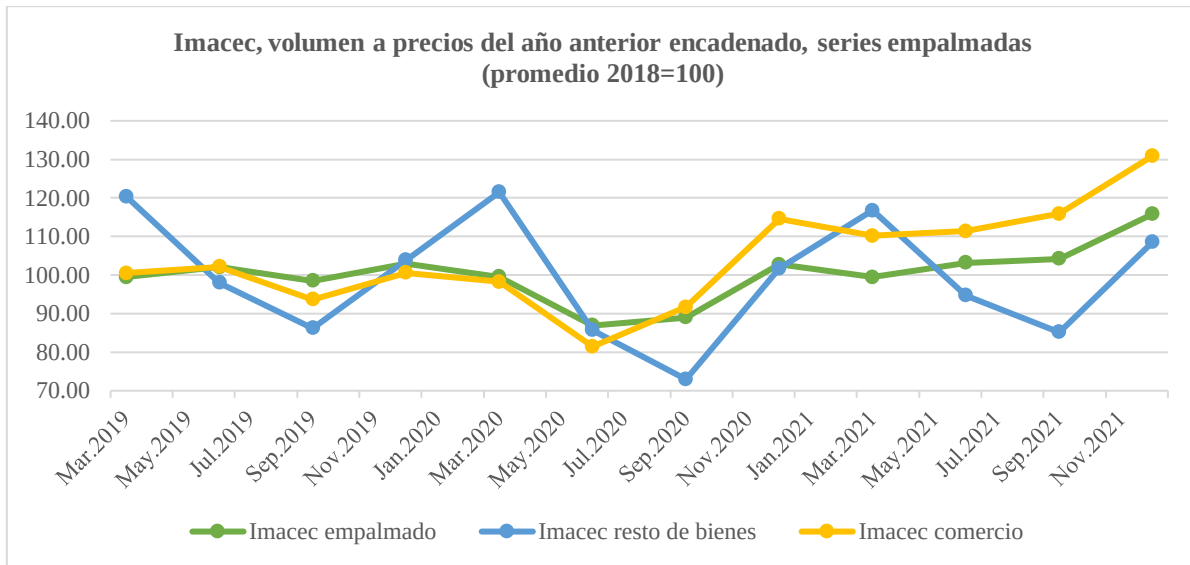
Por último, según los datos presentados en el Cuadro N°9 y Cuadro N°10, para el 2017 las ventas de departamentos pertenecientes al tramo “menor de 1.000 U.F.” alcanzo un 1,5% de los 25.569 departamentos vendidos en el año. Esto significa que el DS 49 solo dispuso de 255 departamentos en la capital, siendo una cifra muy inferior para resolver la demanda habitacional de las familias de bajos ingresos.

7.2 Efectos de la Pandemia en el contexto de la Vivienda

Si el término del 2019 estuvo marcado por inquietudes, molestias y discusiones en materia habitacional, durante 2020 y 2021 parte de estos problemas se profundizarían aún más debido a la coyuntura nacional e internacional de la pandemia por virus SARS-CoV-2 y las medidas sanitarias implementadas para su control, provocando aún más adversidades frente a los niveles de hacinamiento, deterioro de la infraestructura habitacional y allegamiento presente en la población, además de presentar nuevos problemas para el funcionamiento de la construcción privada y para la venta del stock inmobiliario.

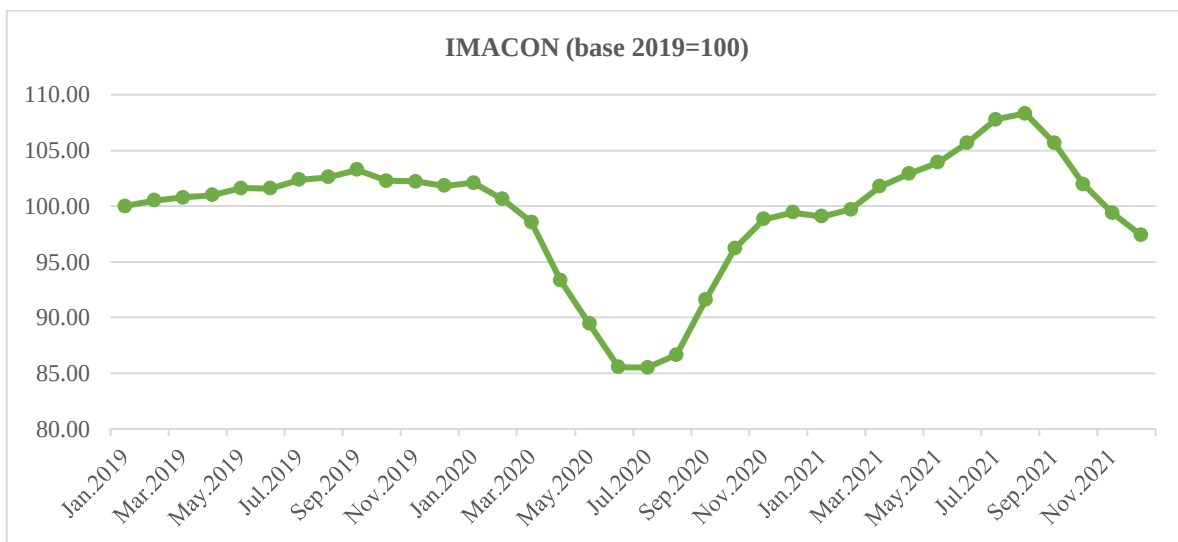
Siguiendo con esto último, tras un desempeño moderado de la actividad económica del comercio y la construcción durante 2019 influenciado principalmente por los efectos de la crisis social (Ver gráfico N°18), el 2020 era considerado el año de recuperación y reactivación de dichos sectores, sin embargo estas expectativas se verían truncadas al término del primer trimestre de 2020, específicamente entre el 03 de marzo y el 18 de marzo donde se confirmaría el primer caso de Covid-19 para posteriormente declararse el Estado de excepción constitucional de catástrofe, siendo este prorrogado cada 90 días y con una duración hasta el 30 de septiembre del 2021, provocando enormes dificultades para el funcionamiento de las industrias, servicios y el comercio tras las medidas adoptadas para restringir el desplazamiento de las personas, controlar el aforo de los lugares y prohibir el funcionamiento de cualquier actividad clasificada como no esencial. Cabe señalar que estas medidas terminarían siendo especialmente severas con las actividades relacionadas a la construcción privada debido a las restricciones adoptadas que prohibieron su funcionamiento durante las etapas de cuarentena, medida que no cambiaría hasta el término del tercer trimestre de 2020, así al revisar el índice de actividad del sector (Ver gráfico N°19) se observa un periodo de contracción desde octubre de 2019 hasta abril de 2021.

Gráfico N°18: Indicador mensual de actividad económica, comparación con la producción del resto de bienes y el comercio, volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2018=100).



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central, “Imacec resto de bienes” considera actividades de construcción, agropecuario-silvícola, pesca y gestión de desechos.

Gráfico N°19: Indicador mensual de actividad de la construcción (base enero 2019=100).

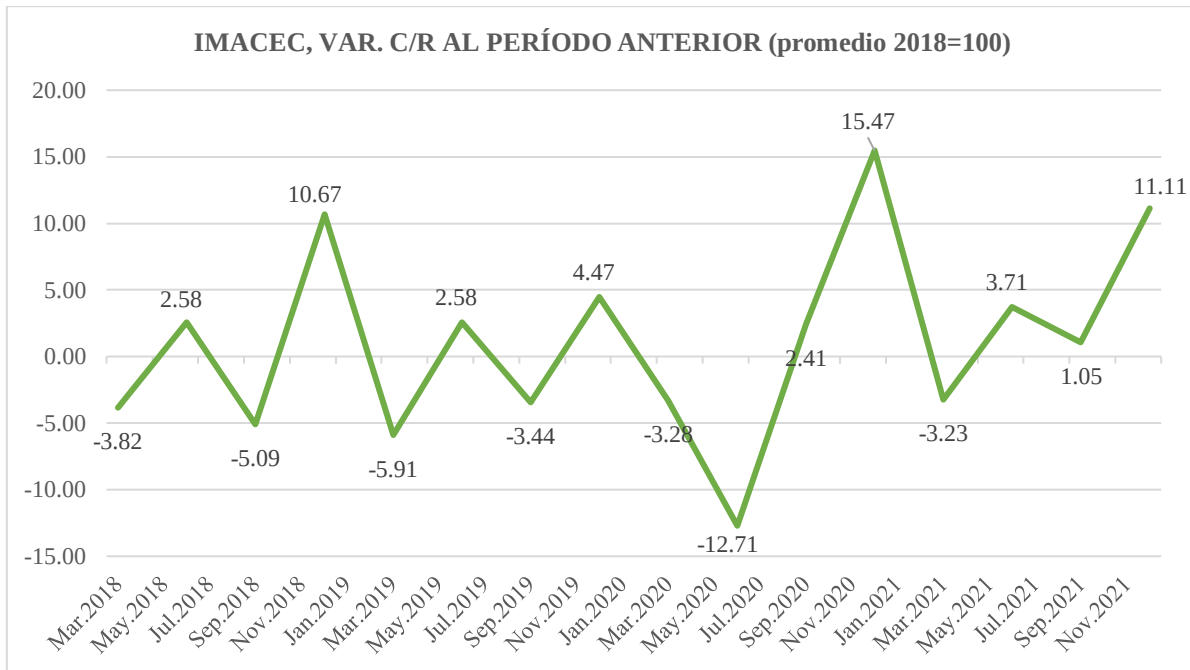


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central, indicador incluye datos de empleo, venta y permisos de edificación.

Fuera del rubro de la construcción, la pandemia trajo un deterioro general de la actividad económica del país, si se observa el índice de actividad económica trimestral (Ver gráfico N°20), en marzo de 2020 el indicador mostraba una variación de -3,28% en comparación al cierre del último trimestre del 2019, donde las festividades y el control de la revuelta social lograron impulsar una variación de 4,47%. Esta caída en la actividad se vio profundizada para el segundo trimestre del 2020, donde los efectos de la pandemia y las medidas adoptadas para su control ya se hacían presente a lo largo del territorio nacional, mostrando una variación de -12,71% en un periodo que generalmente presenta tasas de crecimiento positivas debido al regreso de las personas a sus trabajos y al ritmo de vida cotidiano tanto para el comercio como para el uso de servicios, marcando así un semestre de ralentización económica.

Si bien durante el tercer trimestre de 2020 se observa una variación positiva del IMACEC de 2,41%, este registro se da bajo un contexto en que la pandemia seguía sin estar bajo control. La diferencia al semestre anterior se da por efecto del programa de recuperación económica “Paso a paso Chile se recupera” el cual estaba dirigido a reactivar e impulsar la economía, entregando subsidios a pymes y empleos junto con aumento de la inversión pública. Además, durante este periodo comenzarían los retiros de los fondos de pensiones que vendrían a complementar las ayudas entregadas por el Estado por lo que el consumo se vería impulsado. Al finalizar el año, los avances del programa y el comienzo de la campaña de vacunación permitieron disminuir las restricciones sanitarias, dando mayor impulso a sectores de la construcción y dando paso a una nueva variación de 15,47%. A pesar de que durante el 2021 se volvieron a adoptar medidas de control de aforo y de movilidad ante el crecimiento de las tasas de contagio, estas fueron menos estrictas que las utilizadas al comienzo de la pandemia permitiendo así el funcionamiento de varios sectores industriales y comerciales, además la experiencia adoptada por las áreas de salud y de la población, junto con la exitosa campaña de vacunación, permitieron que la actividad económica se desempeñara de forma regular mostrando variaciones menos volátiles.

Gráfico N°20: Indicador mensual de actividad económica, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas (promedio 2018=100). Var. c/r al periodo anterior.



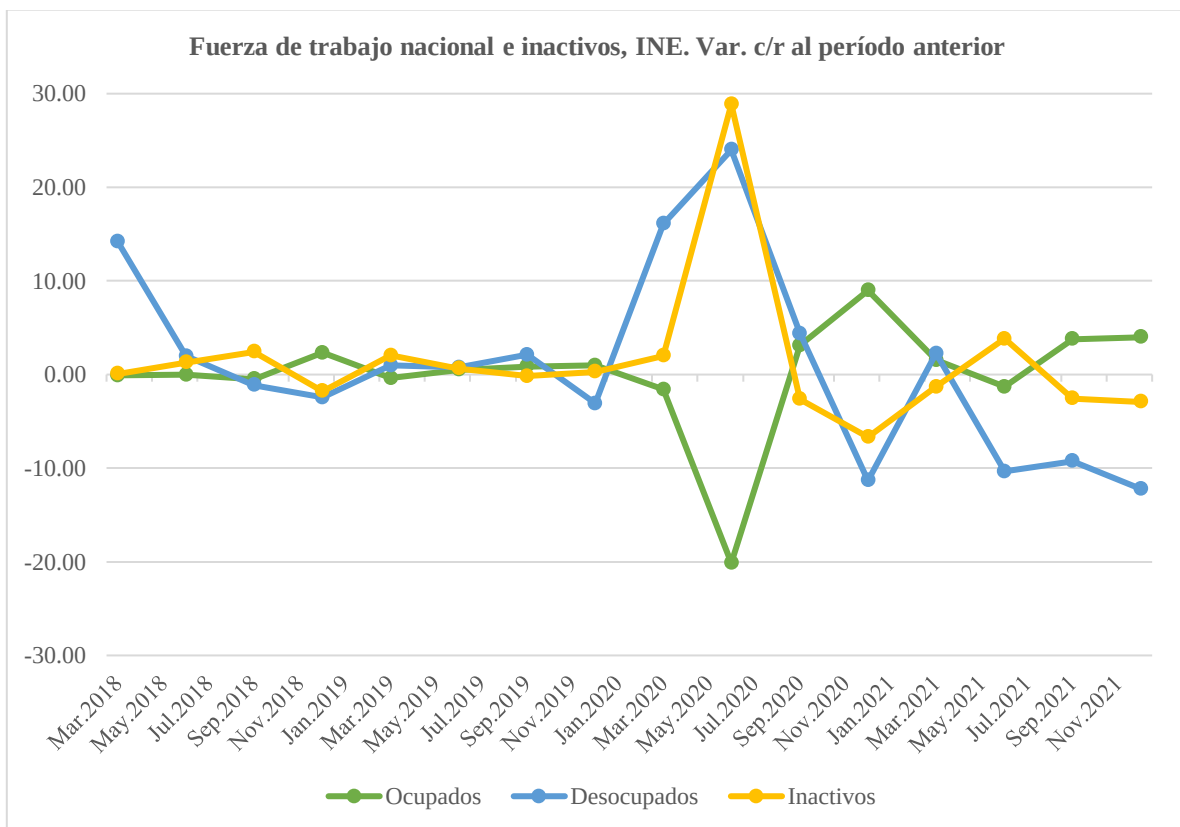
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

Las restricciones de movilidad y aforo junto al cierre de negocios y del comercio clasificados como no esenciales jugaron un papel fundamental en el control de los contagios y en el resguardo de la salud de las personas, lamentablemente este tipo de control resultó en un fuerte impacto al mercado laboral siendo especialmente dañina para profesiones y oficios ligados al turismo, entretenimiento o gastronomía, por no mencionar a aquellos ligados a la construcción.

Así al revisar la variación porcentual trimestral de la fuerza de trabajo a nivel nacional (Ver gráfico N°21), el cierre del cuarto trimestre del 2019 presentaba un aumento de la fuerza laboral ocupada e inactiva de 0,97% y 0,3% respectivamente, junto con una variación negativa de -3,09% de aquella población desocupada. Sin embargo, al cierre del primer trimestre del 2020 la población desocupada aumentó en 16,10% y la fuerza laboral ocupada se contrajo en -1,59%. Luego, con el avance de la pandemia la situación fue mucho peor ya que para el segundo trimestre de 2020 la

población desocupada presentó un nuevo aumento de 23,99%, mientras que la población ocupada presentaba una variación de -20,13%. El tercer trimestre mantuvo un aumento en la fuerza laboral desocupada pero de menor variación que los semestres anteriores siendo de tan solo 4,37%, además con los avances del plan “Paso a paso Chile se recupera” la población ocupada presentó su primera variación positiva de 3,11% mostrando una lenta recuperación. El término del año estuvo marcado por el comienzo del plan de inmunización de la población junto con la apertura o “cambios de fase” de varias comunas del país, permitiendo el funcionamiento de varios rubros y servicios, esto trajo una variación de -11,31% en la población desocupada y un alza de 8,98% en la población ocupada, siendo la mayor alza desde el comienzo de la pandemia.

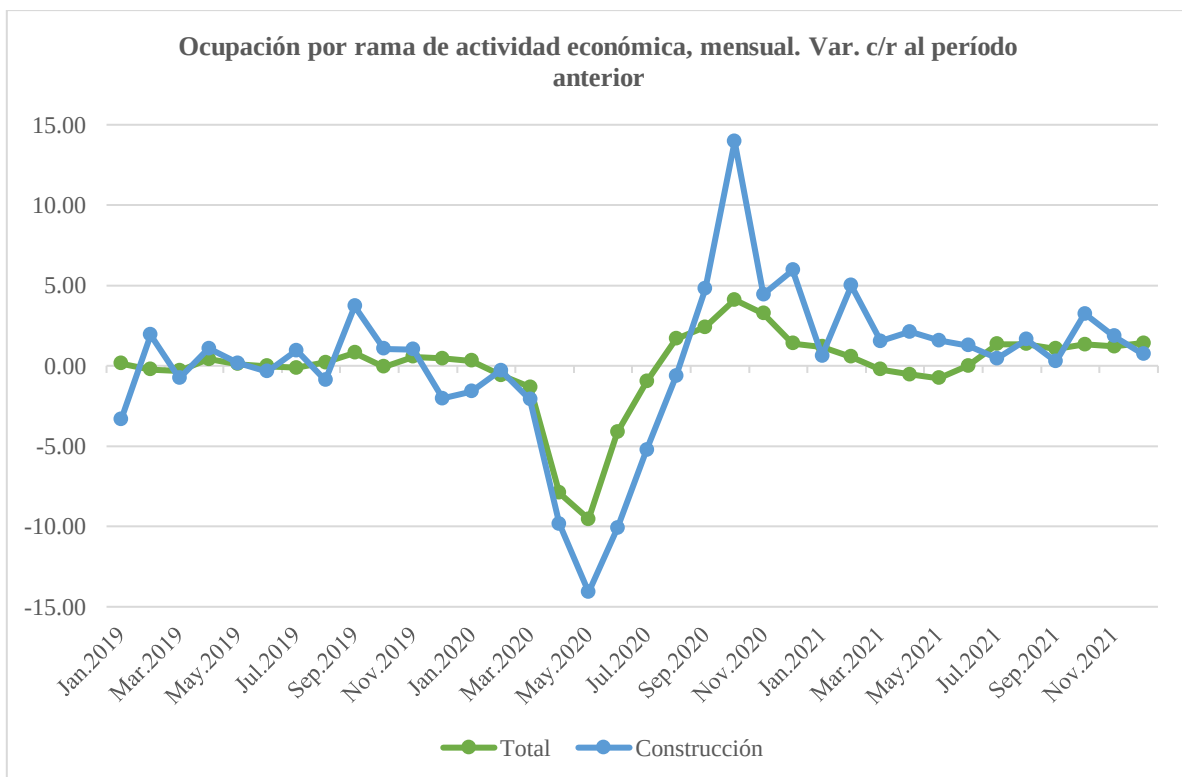
Gráfico N°21: Fuerza de trabajo nacional e inactivos, INE (promedios móviles trimestrales). Var. c/r al período anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

Siguiendo con los análisis del impacto en el mercado laboral pero ahora detenidamente en la situación de las actividades de construcción, al revisar el nivel ocupacional en dicha actividad económica (Ver gráfico N°22), desde octubre de 2019, por efectos del estallido social y la paralización de obras en varias zonas del país, esta presentaba una desaceleración en cuanto a la situación de la fuerza de trabajo, llegando al punto más bajo para diciembre de 2019 con una variación de -2,03%. Esta situación no cambiaría mucho al inicio de 2020 donde los meses de enero y febrero presentarían variaciones de -1,6% y -0,29% respectivamente. Pero una vez declarada la pandemia e iniciado los planes de contención de contagios y restricciones de funcionamiento, los niveles de ocupación caerían aún más y no sería hasta septiembre de 2020 que se observaría una variación positiva de 4,79%, seguido de una normalización en la demanda por trabajo.

Gráfico N°22: Ocupación por rama de actividad económica, mensual (promedios móviles trimestrales, miles de personas). Var. c/r al período anterior.

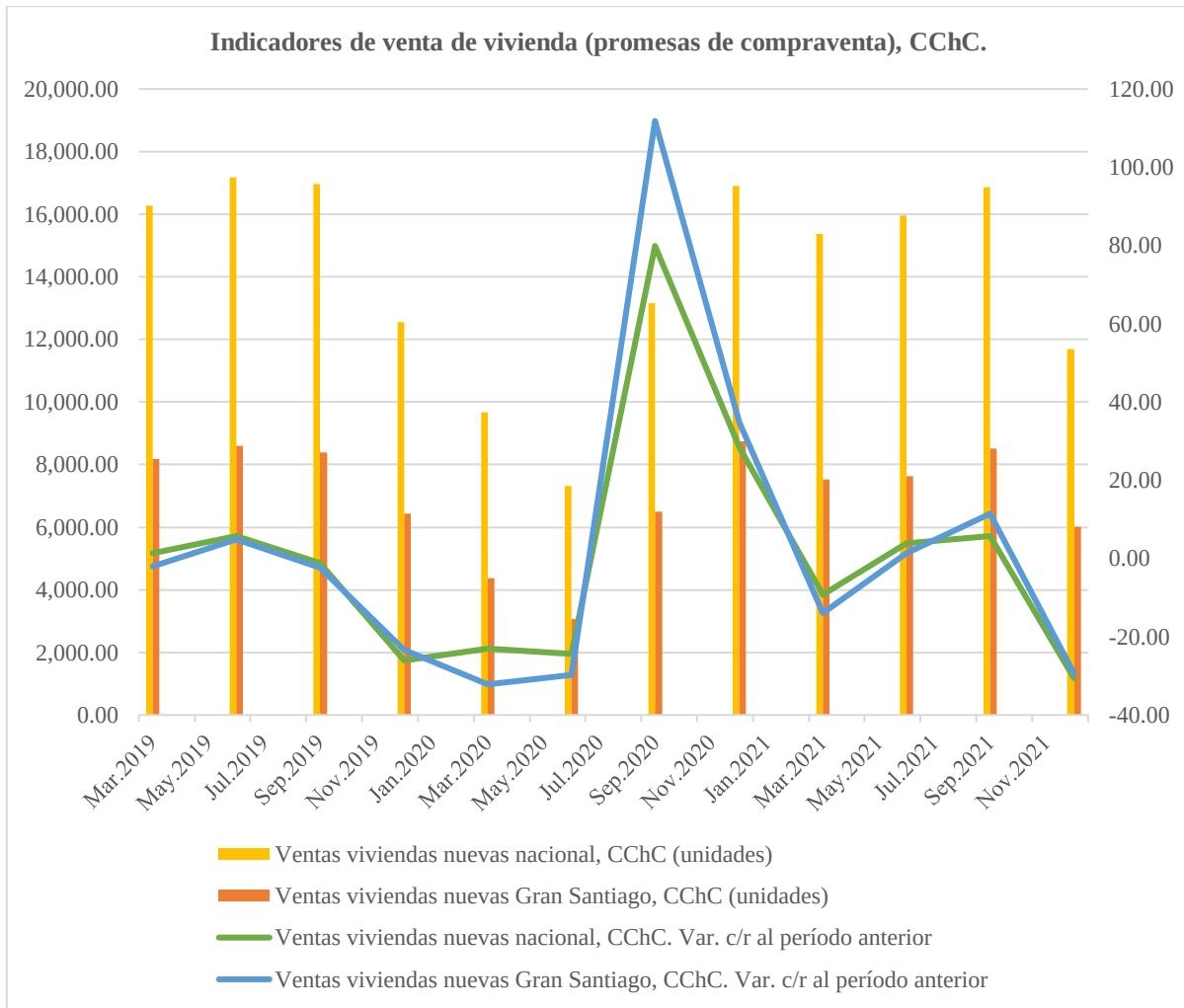


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

Con el contexto laboral, la caída en distintas actividades económicas y las restricciones sanitarias que impedían el retorno a los trabajos, es normal evidenciar una caída en la venta de viviendas dado el pésimo panorama económico de la población, así al revisar el indicador de venta de viviendas a nivel nacional y de la región metropolitana, junto con su variación (Ver gráfico N°23), se observa que tras el mal desempeño del tercer y cuarto trimestre del 2019, el primer trimestre de 2020 mantuvo esta dinámica siendo incluso más severa la situación en la región metropolitana, luego en el segundo trimestre no se observaría ninguna mejora en las ventas pero su variación sería menor, al cierre del tercer trimestre esta situación se vería revertida frente a la apertura de las restricciones, el comienzo del plan de recuperación económica y el retiro de los fondos de pensiones, impulsando las ventas y siendo especialmente positiva para la región metropolitana, sin embargo con la normalización de la pandemia y del contexto económico el cuarto trimestre presentaría una ligera desaceleración. Con el comienzo de 2021 las ventas volverían a presentar una caída para el cierre del primer trimestre, sin embargo esto no se repetiría para el segundo y tercer trimestre, siendo el cierre del año el que presentaría la mayor desaceleración en ventas.

Cabe destacar que las ventas de viviendas en el gran Santiago representan cerca del 50% de las ventas a nivel nacional, por lo que los efectos del estallido y las restricciones sanitarias terminarían jugando un papel fundamental en el deterioro del sector inmobiliario y de la construcción, donde comunas con gran demanda habitacional que además concentran inversiones inmobiliarias, como lo son Providencia, Ñuñoa, Santiago Centro, Independencia, Estación Central, Maipú, Puente Alto, San Miguel, San Joaquín y La Florida, sufrirían la paralización de estos proyectos afectando directamente el giro de las empresas que se verían sobre endeudadas, sin ventas y con un aumento considerable en los costos de producción. Además que ahora deberían contar con una caída significativa en la demanda mermando así las proyecciones financieras y bajando la rentabilidad, cosa que terminaría generando dificultades financieras para el sector al punto de llevar a la quiebra a las constructoras privadas.

Gráfico N°23: Indicador de venta de viviendas (promesas de compraventa), CChC. Unidades vendidas. Var. c/r al período anterior.

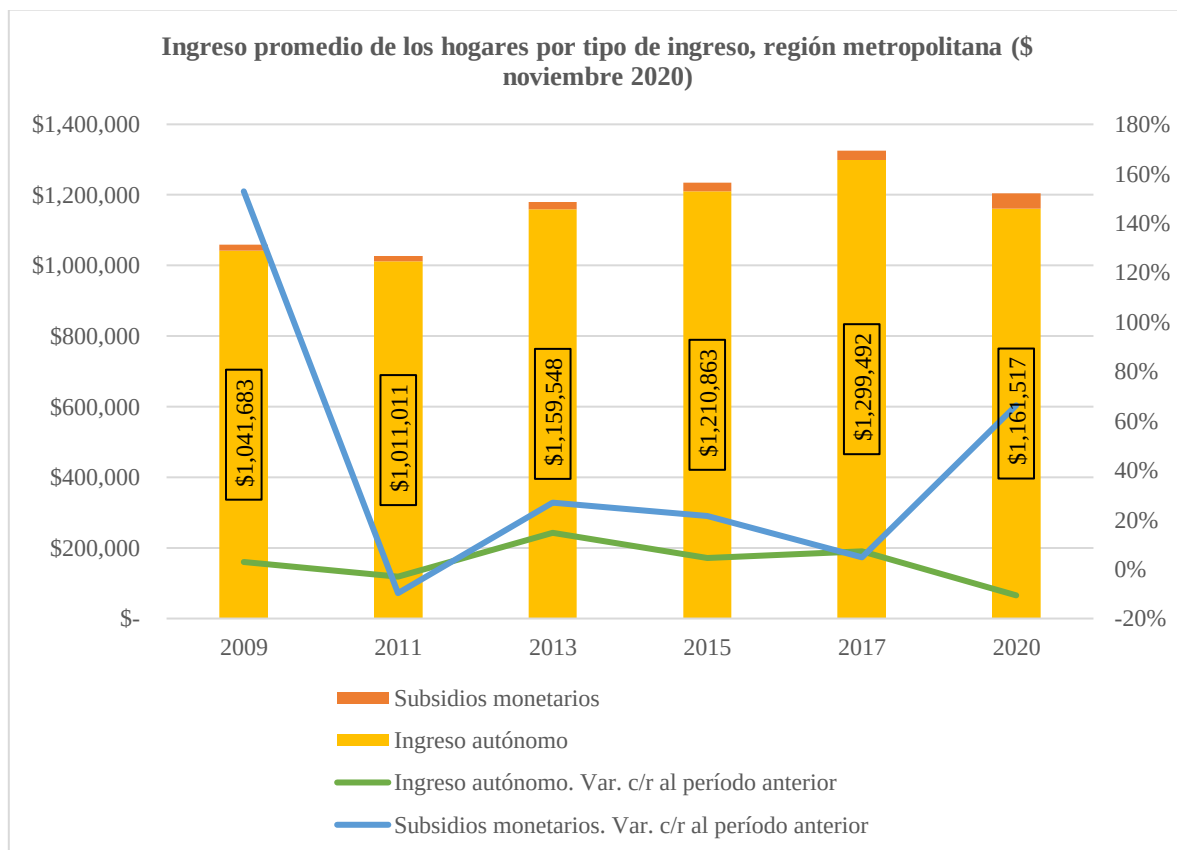


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos desde el Banco Central.

Como se explicaba en el capítulo anterior, el nivel de ingresos de la población juega un papel fundamental en la accesibilidad de la vivienda como en la mantención del hogar, así las familias dependen de los ingresos monetarios para comprar o arrendar una vivienda y correr con los gastos de mantención, como también para barajar la posibilidad de compartir estos gastos con más integrantes de la familia o incluso con otras familias, afectando directamente en los niveles de hacinamiento y allegamiento.

Frente a lo anterior, al analizar el efecto de la pandemia en la composición del ingreso promedio mensual de los hogares utilizando a la región metropolitana como ejemplo (Ver gráfico N°24), se observa que el ingreso autónomo mantiene un crecimiento promedio de 5% anual entre el periodo 2009-2017, sin embargo para el periodo 2017-2020 experimentaría una variación de -11% a raíz del aumento del desempleo y la obligación de cesar funciones dado por las restricciones sanitarias, mientras que los subsidios mantienen un crecimiento promedio de 39% anual entre el periodo 2009-2017 pero a raíz de la pandemia este experimentaría una variación de 66% para el periodo 2017-2020 gracias a las medidas de protección de ingresos y la entrega de nuevas transferencias directas.

Gráfico N°24: Ingreso Promedio Mensual de los hogares por tipo de ingreso, región metropolitana, 2009-2020 (\$ noviembre de 2020). Var. c/r al período anterior.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

No obstante, la caída del ingreso autónomo de los hogares y el aumento del monto recibido por los subsidios tiende a ser diferente a medida que se analiza el ingreso promedio según decil, así al revizar el efecto de la pandemia en el ingreso promedio entre el periodo 2017-2020 (Ver cuadro N°17), se observa que los deciles más afectados corresponden al I y II decil, quienes experimentan una variación de -88% y -40% respectivamente. Es necesario mencionar que parte de esta explicación se encuentra en el nivel de informalidad laboral presente en nuestra sociedad y que se concentra en estos estratos socioeconomicos, además aunque no se puede generalizar la situación de esta población ya en capítulo anterior se menciona la falta de educación técnica o profesional que en su defecto termina en trabajos menos calificados siendo estos los más afectados ante las cuarentenas.

Cuadro N°17: Ingreso promedio de los hogares por tipo de ingreso y decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017-2020 (\$ noviembre de 2020). Var. c/r al período anterior.

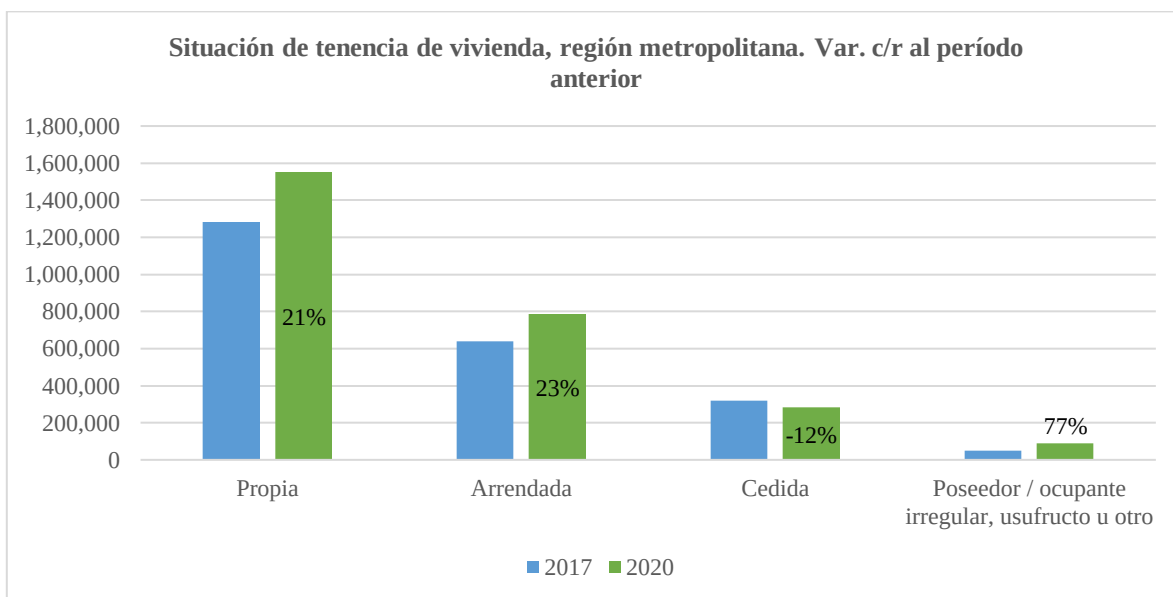
Ingreso promedio de los hogares por tipo de ingreso y decil de ingreso autónomo per cápita del hogar				
(\$ noviembre de 2020)	Decil	2017	2020	Var
Ingreso autónomo	I	113.855	13.564	-88%
	II	328.838	197.373	-40%
	III	438.260	343.462	-22%
	IV	533.930	436.560	-18%
	V	639.201	549.849	-14%
	VI	799.716	702.272	-12%
	VII	911.580	845.255	-7%
	VIII	1.120.377	1.081.747	-3%
	IX	1.546.450	1.599.886	3%
	X	3.502.355	3.427.933	-2%
Subsidios monetarios	I	93.255	110.915	19%
	II	57.905	108.780	88%
	III	46.001	87.000	89%
	IV	38.121	64.187	68%
	V	29.217	50.741	74%
	VI	25.266	39.476	56%
	VII	18.473	32.267	75%
	VIII	15.187	22.378	47%
	IX	9.724	11.330	17%
	X	5.442	5.403	-1%

Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Mientras que al analizar el aumento de los subsidios recibidos, el II y III decil son los más beneficiados dejando al I decil con una variación similar al IX decil, cosa que resulta bastante particular si se observa la diferencia en la caída del ingreso y en los montos correspondientes, donde de nuevo se encuentra la situación de la informalidad laboral por lo que las ayudas de protección del empleo y de los ingresos de los trabajadores no logra ser del todo absorbida por el primer decil.

Bajo este contexto la caída en la actividad económica del país y el aumento del desempleo que se da por efectos de la pandemia termina repercutiendo en el nivel de ingresos de los hogares y por ende, en la situación habitacional de las familias. Frente a esto, al analizar el caso de la región metropolitana (Ver gráfico N°25), se observa un crecimiento del 23% para el caso del arriendo en comparación al crecimiento de 21% que experimenta la tenencia propia, mostrando que en este periodo la población mantiene una tendencia a arrendar por sobre comprar, lo que está relacionado al aumento del precio de las viviendas y al efecto de la caída del ingreso de la pandemia.

Gráfico N°25: Situación de tenencia de vivienda en región metropolitana, 2017-2020 (Número de hogares). Var. c/r al período anterior.



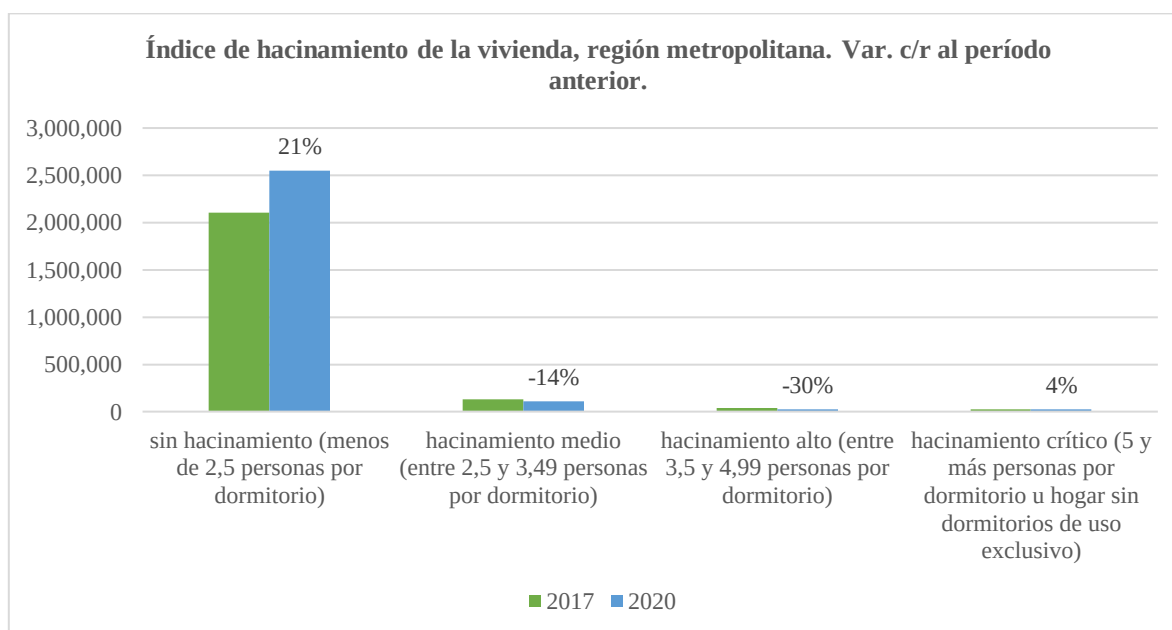
Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Por otro lado, se observa una variación de -12% para el caso de las viviendas cedidas junto con un aumento del 77% en el uso irregular de estas, lo que hace indicar que en este periodo existió un mayor número de familias que toman la decisión de retornar a sus antiguas viviendas o en el peor de los casos hacer dar un uso irregular de la vivienda.

Debido a los resultados obtenidos en la evolución negativa en materia de ingresos y situación de tenencia, se hace relevante realizar el análisis del impacto de la pandemia en el nivel de hacinamiento y allegamiento de la región metropolitana. Por lo que al revizar la variación del hacinamiento (Ver gráfico N°26), se observa una evolución positiva de 21% en los hogares sin hacinamiento, mientras que los hogares con hacinamiento medio y alto varían en -14% y -30% respectivamente, siendo esto un resultado positivo en materia habitacional. Sin embargo el hacinamiento crítico presenta una variación del 4% mostrando que la pandemia tuvo un impacto en este tipo de hogares.

Gráfico N°26: Índice de hacinamiento en la región metropolitana, 2017-2020 (Número de hogares).

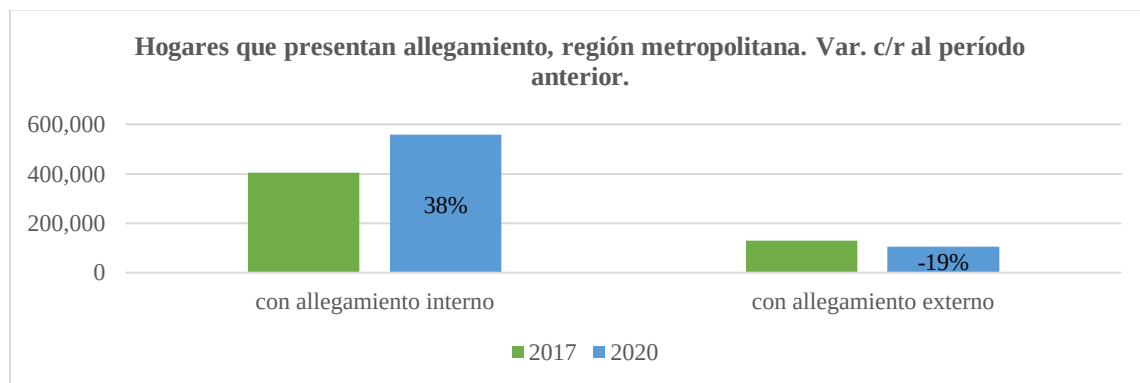
Var. c/r al período anterior.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Luego, al realizar el análisis del allegamiento (Ver gráfico N°26), se observa que la pandemia tuvo un impacto diferente respecto al allegamiento interno (Núcleos familiares distintos compartiendo la misma vivienda donde existe dependencia) y al allegamiento externo (Distintos hogares compartiendo misma vivienda). Así el allegamiento interno presentó un incremento del 38% mientras que el allegamiento externo varía en -19%. Esto quiere decir que las familias tomaron la decisión de ir a vivir o traer a vivir consigo a familiares que presentan situaciones sensibles de salud, bajo presupuesto alimenticio o cualquier cuidado necesario que requiera de una dependencia. Mientras que los hogares que compartían una vivienda tomaron la decisión de buscar una vivienda individual frente al nivel de contagio del virus y los cuidados requeridos en caso de contraer la enfermedad.

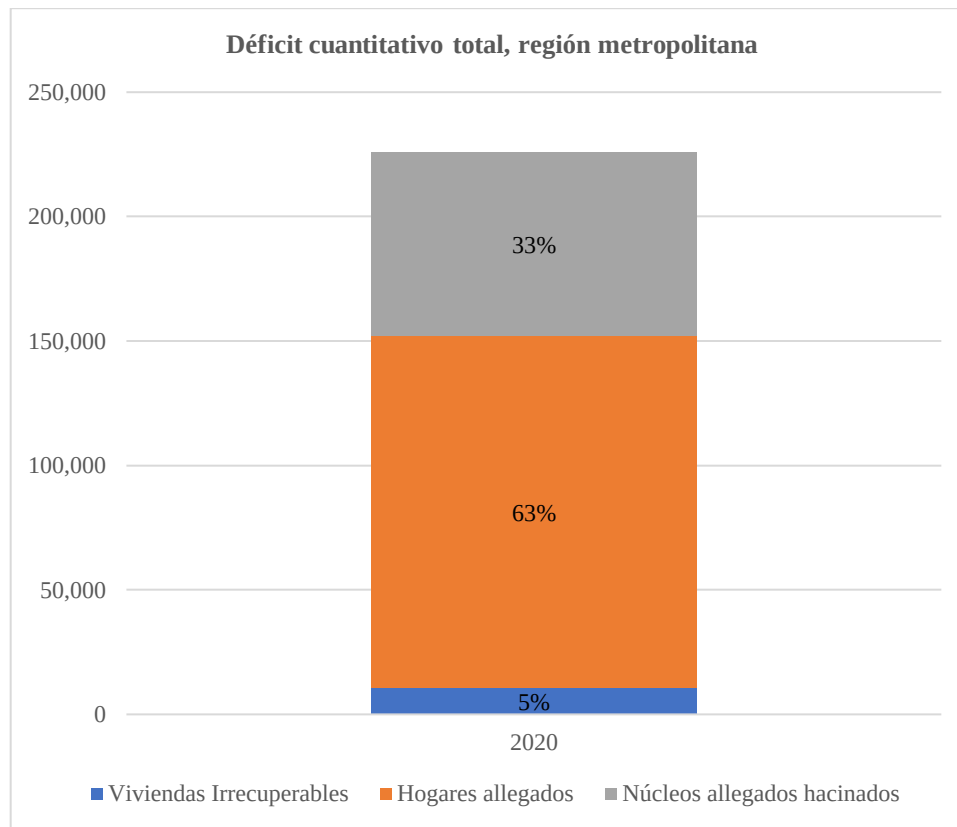
Gráfico N°26: Hogares que presentan allegamiento en la región metropolitana, 2017-2020 (Número de hogares). Var. c/r al período anterior.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Por último, al analizar el impacto en el déficit cuantitativo total de la región metropolitana donde se incorporan los datos de las viviendas irrecuperables, hogares allegados y hogares allegados hacinados (Ver gráfico N°27), se observa un déficit de 225.769 viviendas de las que un 63% corresponden a las unidades necesarias para eliminar el allegamiento externo y un 33% corresponde a la unidades requerida para eliminar el hacinamiento alto y crítico.

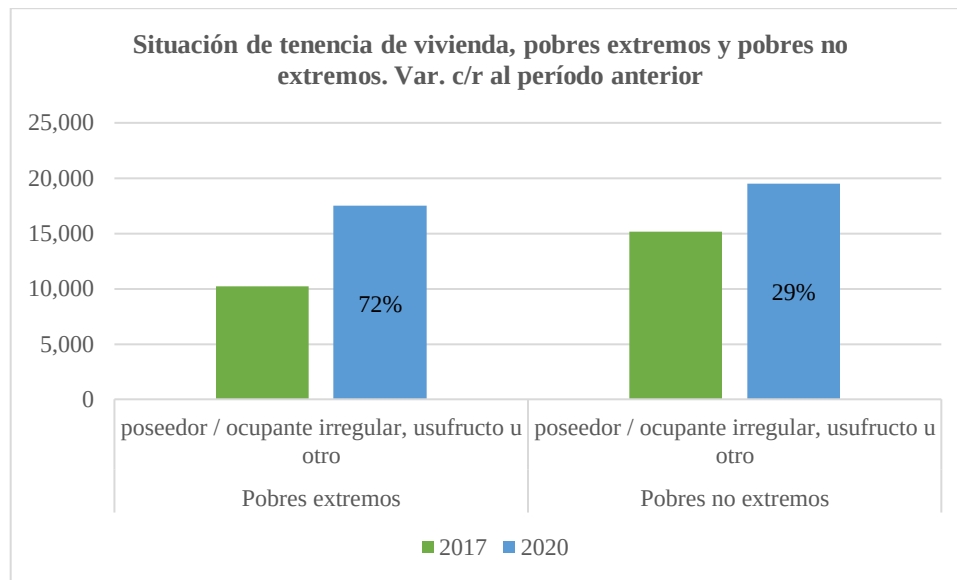
Gráfico N°27: Composición del déficit cuantitativo total de la región metropolitana (Número de hogares).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Si bien la pandemia tuvo un impacto transversal en la población en materia de vivienda, sin mencionar los efectos en el desempleo y en el ingreso de los hogares, existe un sector de la población en donde se concentra el deterioro de la situación de tenencia irregular. Este sector en particular corresponde a la población calificada como pobres extremos y pobres no extremos, así al revizar la variación de la tenencia irregular de la vivienda entre el periodo 2017-2020 (Ver gráfico N°28), se observa un crecimiento del 72% respecto al registro de pobres extremos y un crecimiento del 29% respecto al registro de pobres no extremos, siendo ambas situaciones preocupantes en materia habitacional ya que este crecimiento repercute en los asentamientos ilegales o campamentos.

Gráfico N°28: Situación de tenencia de vivienda de la población en pobreza extrema y pobreza no extrema, 2017-2020 (Número de hogares). Var. c/r al período anterior.

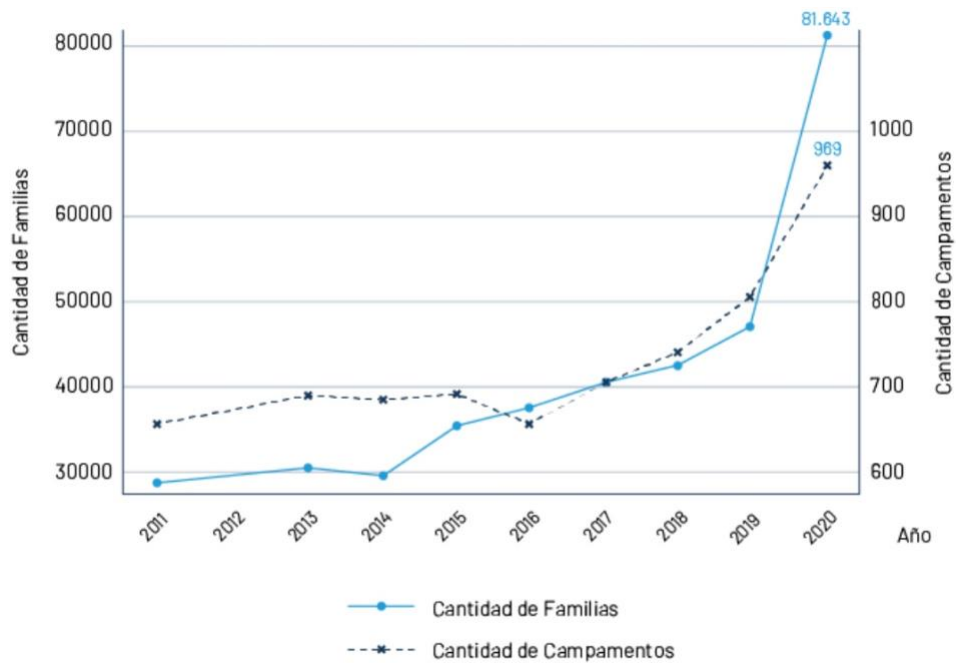


Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Por lo que al revizar el catastro nacional de campamentos realizado por TECHO (2021), se destaca una evolución del 73,52% en la cantidad de familias que habitan un campamento y una variación de 20,32% en la cantidad de campamentos a lo largo del país entre el periodo 2019-2020 (Ver imagen N°9). Lo que se atribuye a los eventos que ocurrieron entre ambas mediciones y que tuvieron un impacto significativo sobre los ingresos de las familias: el Estallido Social de octubre del año 2019 y la pandemia COVID-19 (TECHO un techo para Chile, 2021).

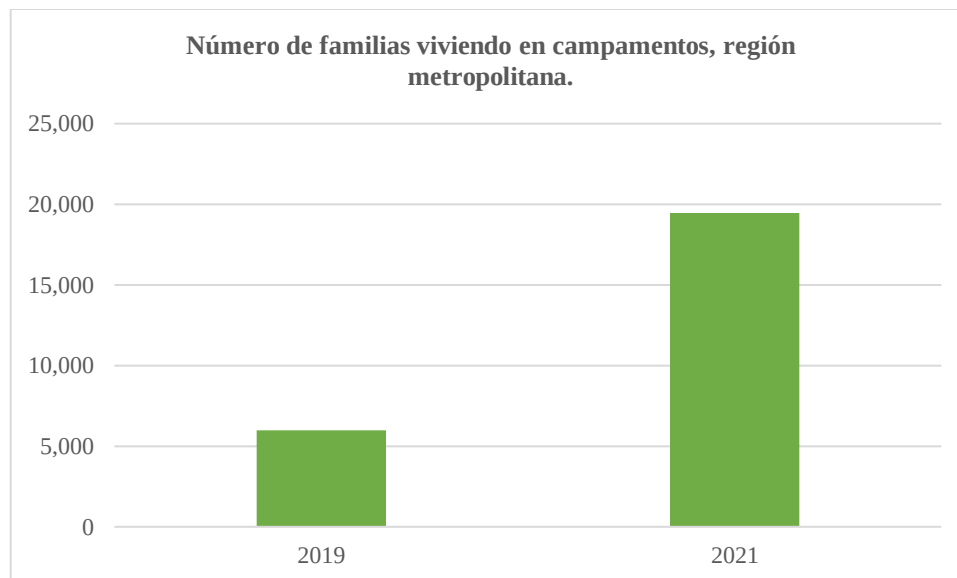
Del mismo modo al analizar la situación de las familias en la región metropolitana (Ver gráfico N°29), se observa que 5.991 familias habitaban un campamento para 2019, sin embargo los registros de 2021 muestran que el número de familias aumentó en 225% dando un total de 19.444 familias. Mientras que al revizar la situación de los campamentos (Ver gráfico N°30), este sufrió un incremento de 53% entre el periodo 2019-2021, lo que equivale a un incremento de 48 campamentos nuevos.

Imagen N°9: Evolución histórica campamentos en Chile.



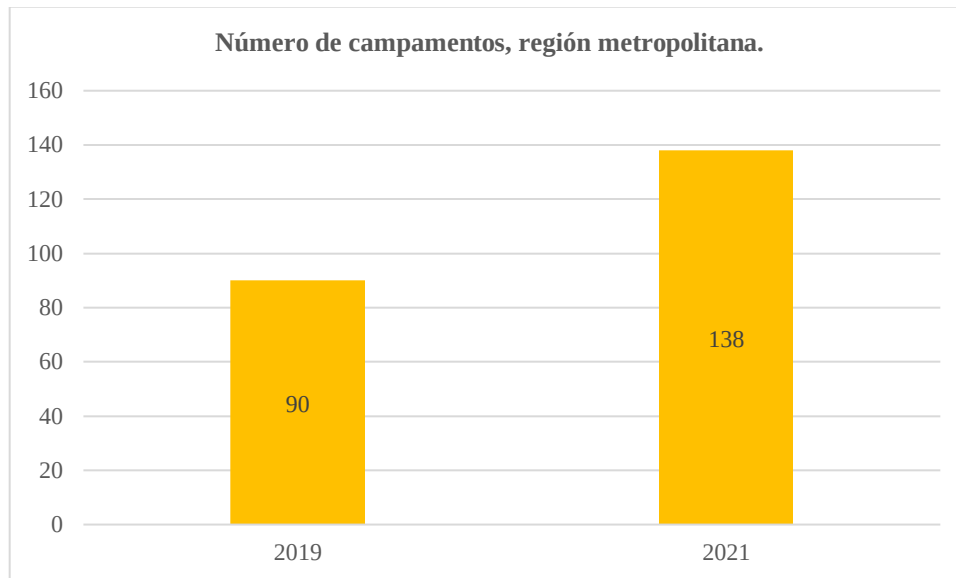
Fuente: Extraído desde TECHO, 2021.

Gráfico N°29: Cantidad de familias viviendo en campamentos en la región metropolitana, 2019-2021.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde TECHO, 2021.

Gráfico N°30: Cantidad de campamentos en la región metropolitana, 2019-2021.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde TECHO, 2021.

El resultado de estas comparaciones presentan un panorama adverso para las políticas habitacionales y el control de los asentamientos ilegales realizado hasta la fecha, ya que el aumento explosivo de campamentos vivido durante el 2020 triplicó la cantidad de campamentos que había en Chile 10 años atrás (TECHO un techo para Chile, 2021). Esto significa que ahora no solo se debe trabajar por implementar políticas que contribuyan en la asequibilidad de la vivienda y en el déficit cuantitativo, sino que también se debe trabajar nuevamente por reducir los asentamientos ilegales y por si fuera poco, tratar de impulsar una industria que sufre los estragos económicos de una pandemia que debilitó su funcionamiento y financiamiento.

7.3 Shock Migratorio en el contexto de la Vivienda

Chile siempre ha sido y será un destino de inmigrantes, desde los asentamientos de croatas en la Patagonia chilena junto con la llegada de alemanes y suizos a la región de los Lagos, región de los Ríos y la región de la Araucanía a mediados del siglo XIX , hasta la llegada de inmigrantes provenientes de Asia o de países vecinos como lo son Argentina, Perú o Bolivia a mediados del siglo XX. Es de esperarse que estos flujos de personas sigan existiendo y aún más cuando nuestro país representa una oportunidad de trabajo y crecimiento con posibilidad de participar y explotar los recursos naturales, como también iniciar actividades en la agricultura, la ganadería, el comercio y el turismo.

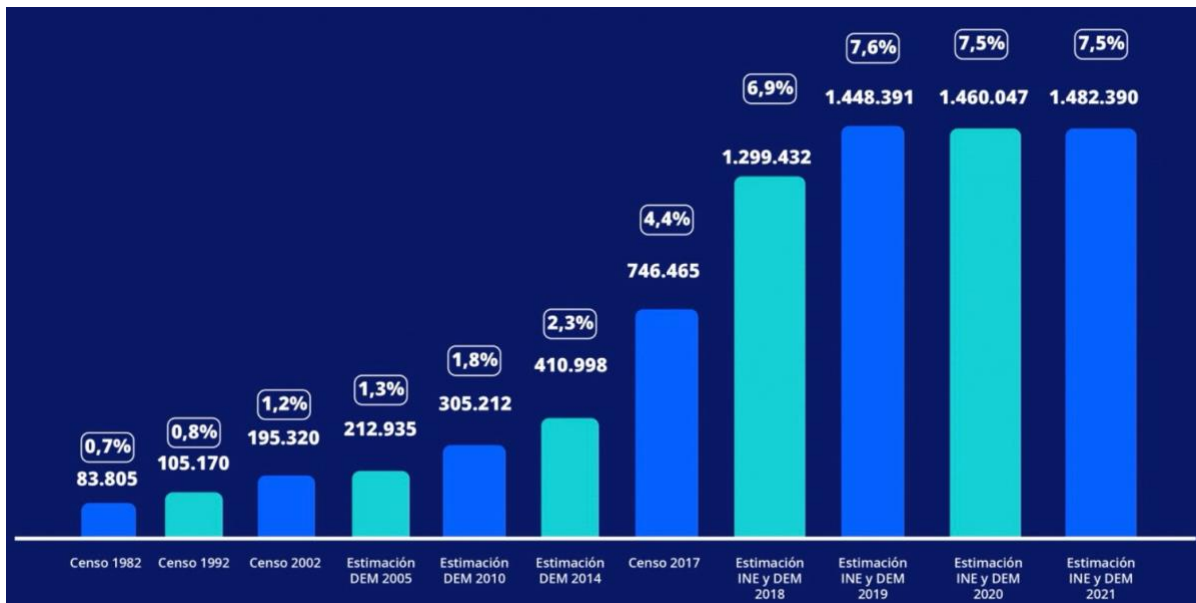
Frente a esto, los flujos migratorios que vive el país tienen como resultado un crecimiento de las ciudades y de la población, ya sea por el intercambio cultural que emana de esto o por el hecho de que se vuelva más atractiva la posibilidad de viajar hacia Chile cuando observas que a tus compatriotas les ha dado resultado. Esto a la vez presenta el crecimiento de barrios y poblaciones donde existe una concentración de la población migrante, ya sea por la similitud de los ingresos que reciben estas personas y los costos asociados al asentarse en el país o por la comodidad de compartir espacios con gente cercana a tu cultura lo que además impulsa la creación de comunidades.

Pero si bien la migración entrega al país la posibilidad de contar con mayor cantidad de profesionales, técnicos o gente dispuesta a trabajar en tareas o áreas donde existe demanda por trabajo que la población chilena no ha logrado suplir, también trae un costo asociado en cuanto a la seguridad, la salud, la educación y a la demanda habitacional. Ya que es natural que entre mayor sea la población haya más necesidad de contar con personal de seguridad para su resguardo, dotación médica y centros asistenciales para que se atiendan, colegios y liceos aptos para enseñar y entregar las herramientas necesarias para el futuro de los niños, como también que existan casas y departamentos que permitan el desarrollo natural de las familias y de las personas.

Sin embargo y centrándonos en esto último, cuando existen problemas de asequibilidad con un stock limitado de viviendas que además presentan precios elevados para la población chilena, resulta interesante analizar el grado de dificultad que deben enfrentar los inmigrantes para acceder a este bien, siendo que ahora quedan a merced de arriendos elevados, viviendas deterioradas y con la posibilidad de compartir espacios hacinados con prestancias mínimas que pueden incluso poner en riesgo su salud. Además, si estos problemas no fueran suficiente la realidad de las ciudades segregadas y desiguales de Chile, como es el caso de Santiago, pone en jaque la verdadera capacidad de incorporar esta población al modelo de desarrollo urbano sin provocar un impacto negativo en su estilo de vida ni de los vecinos y desde luego, tras una pandemia y un shock migratorio como el que se ha visto en el periodo 2018-2022, el desafío es mucho mayor.

Al buscar la historia de la migración en Chile y su respectiva evolución, se observa que el porcentaje de población inmigrante respecto de la población total del país se ha multiplicado por 7 en los últimos 40 años, pasando de representar un 0,7% de la población nacional en 1982 a constituir un 7,5% en 2020 (Stefoni & Contreras, 2022). Esto deja al país en el cuarto puesto de los países que más población migrante ha recibido en América Latina y el Caribe, siendo solo superado por Costa Rica, República Dominicana y Argentina. Pese a lo anterior, esto no fue siempre así ya que si observamos el crecimiento de la población migrante en los últimos años (Ver imagen N°10), entre las estimaciones de 2014 y la estimación de 2018 la población migrante aumentó en 888.434 personas, lo que equivale a una variación de 216% en tan solo 4 años. Luego al identificar de que país provienen los principales grupos migratorios, se tiene que estos provienen desde Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Argentina y Haití, que en conjunto constituyen el 82% del flujo migratorio que arribó a Chile proveniente de América Latina y el Caribe entre 1992 y 2017 (Stefoni & Contreras, 2022). Sin embargo desde 2015 en adelante se ha visto que el principal flujo migratorio proviene desde Venezuela.

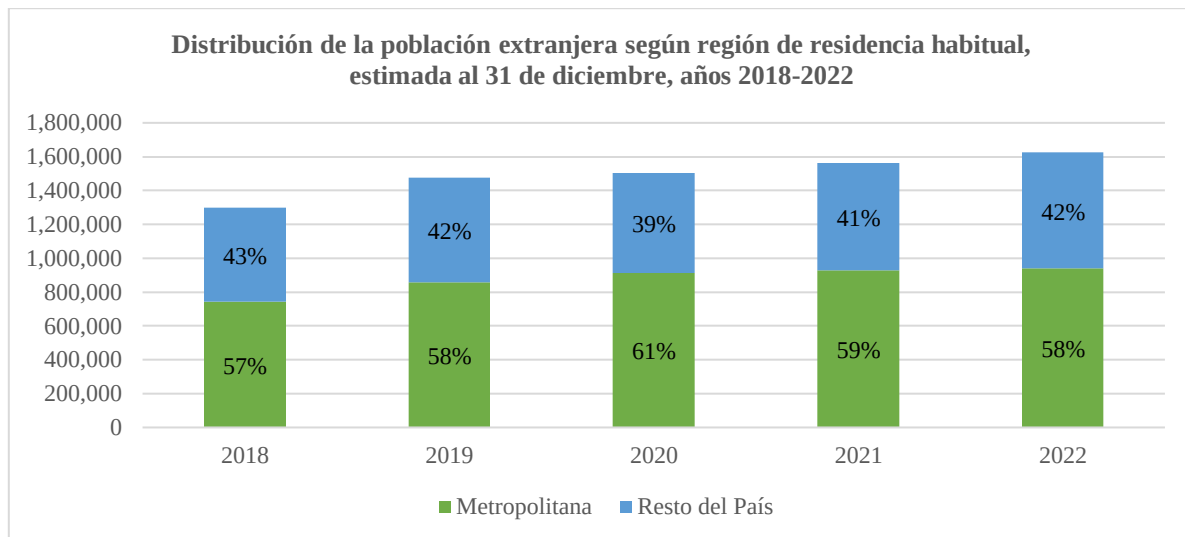
Imagen N°10: Evolución población migrante residente en Chile, 1982-2021.



Fuente: Extraído desde Servicio Jesuita a Migrantes, “Migración en Chile”, 2021.

Al analizar la distribución de la población extranjera según su región de residencia habitual (Ver gráfico N°31), se observa que la región metropolitana concentra en promedio el 59% de la población extranjera presente en país, llegando a su registro más alto de 61% en 2020, lo que la convierte en el principal destino de inmigrantes del país. Esto en sí no presenta una sorpresa, ya que la región metropolitana es la región con mayor población de Chile y es el principal destino para las personas que desean trabajar o estudiar, lo que se debe al nivel de centralización existente en el país donde la ciudad de Santiago termina siendo el centro económico, financiero, administrativo, educacional y cultural, además de contar con la mayor cantidad de infraestructura residencial, por no mencionar el nivel de desarrollo presente en transporte, centros comerciales, centros culturales o centros hospitalarios. Así es lógico que la ciudad de Santiago y por ende la región metropolitana sea considerada el lugar ideal para residir frente a la oferta laboral, educacional, de salud y residencial, lo que termina entregando una buena calidad de vida relativa.

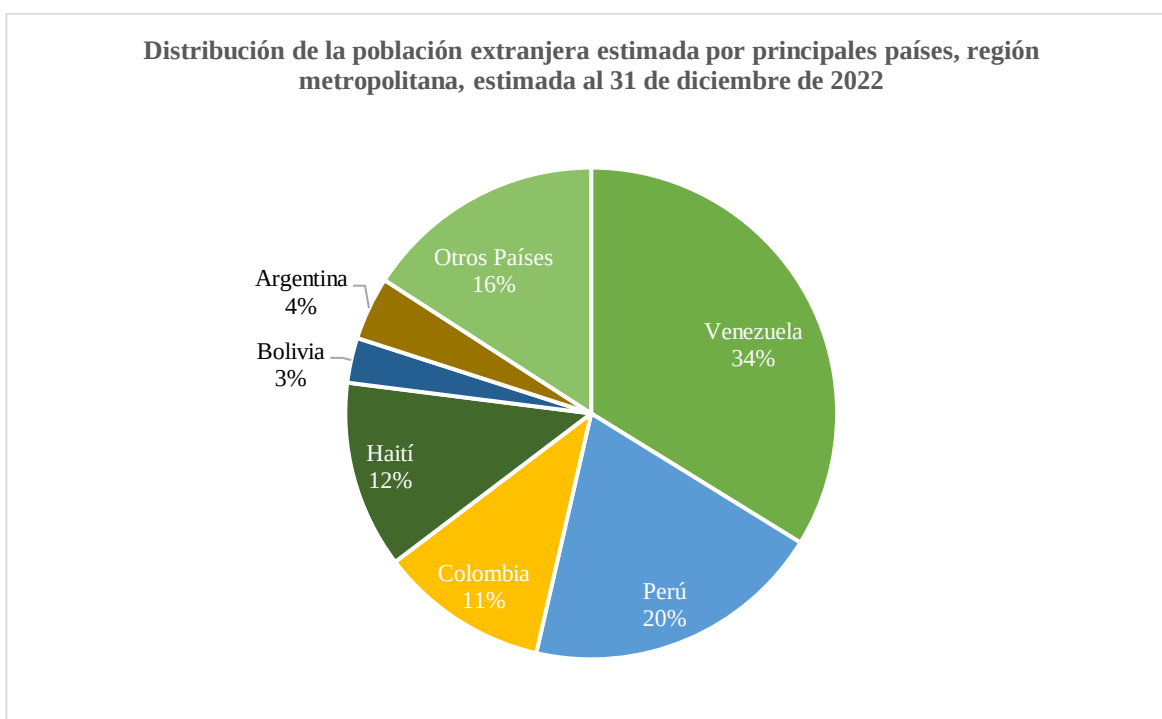
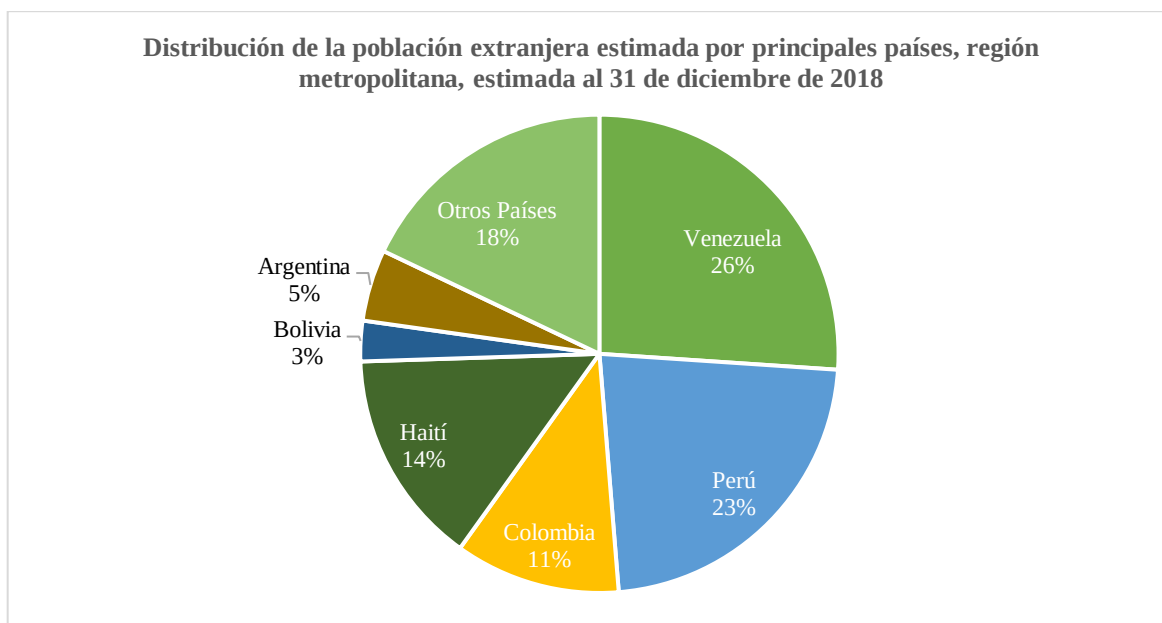
Gráfico N°31: Distribución de la población extranjera según región de residencia habitual, comparación región metropolitana con el resto del país, 2018-2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde INE, 2022.

En cuanto a la distribución de la población migrante respecto al país de origen, esta ha mantenido su conformación en la región metropolitana pero ha variado su cantidad entre el periodo 2018-2022 (Ver gráfico N°32), así los grupos migratorios predominantes siguen siendo Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Argentina y Haití, sin embargo para 2018 la cantidad de población proveniente desde Venezuela era seguida de cerca por la población proveniente de Perú, con un 26% y 23% respectivamente, pero ante el crecimiento de los problemas sociales y económicos en el país venezolano, esta población se vio impulsada a emigrar escogiendo nuestro país como destino. Por lo que para 2022 la cantidad aumentó hasta un 34% mientras que la población de Perú se redujo a 20% del total de emigrantes. Esto ha traído un cambio cultural bastante notorio para la ciudad, donde negocios con productos o comidas venezolanas han proliferado en distintas comunas, al igual que en servicios de atención al cliente o incluso en barrios bohemios como lo ha sido históricamente el Barrio Bellavista.

Gráfico N°32: Distribución de la población extranjera estimada por principales países, región metropolitana, estimaciones para 2018 y 2022.

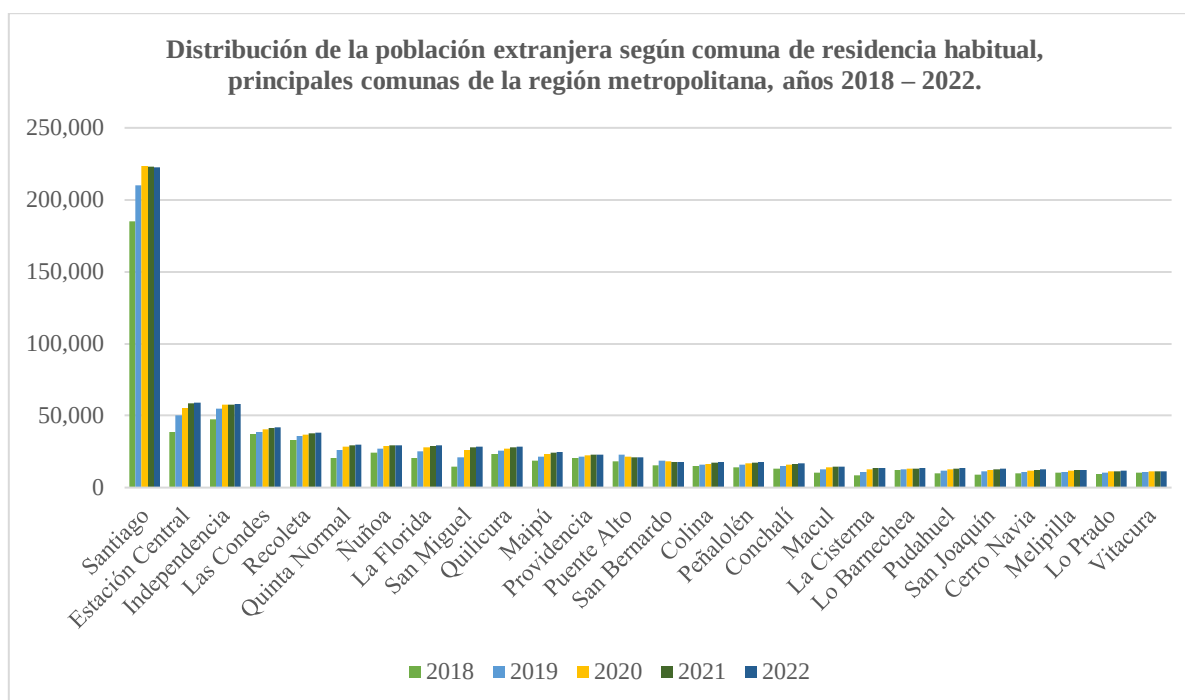


Fuente: Elaboración propia con información extraída desde INE, 2022.

Lamentablemente este cambio demográfico también ha generado problemas y conflictos entre la población nacional con la población migrante, donde el choque cultural y las distintas costumbres han significado un deterioro en la relación y percepción que se tiene de ellos. Así lo demuestran los resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario realizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2022) donde se observa un aumento en la percepción de conflicto entre chilenos y migrantes, la que aumentó de un 64% de los encuestados en 2021 a un 71% en 2022. Del mismo modo también aumentó la percepción de que existe una cantidad elevada de inmigrantes, pasando de 78% en 2021 a 82% en 2022. Sin embargo, un hecho bastante particular sucede con el conflicto real entre chilenos y migrantes, ya que tan solo un 7% de los encuestados aseveró haber sufrido alguna experiencia personal negativa.

Respecto a lo relacionado al asentamiento e incorporación en el territorio urbano de la ciudad de Santiago, al analizar las comunas en las que se concentra la población migrante (Ver gráfico N°33), se observa que la comuna de Santiago es quien presenta la mayor cantidad de esta población, le siguen las comunas de Estación Central e Independencia, mientras que en el cuarto lugar se encuentra la comuna de Las Condes, seguida de las comunas de Recoleta, Quinta Normal y Ñuñoa. Esto lleva a concluir que existe una clara tendencia por habitar las comunas centrales de Santiago por sobre las comunas ubicadas en la periferia, al igual que existe una tendencia por habitar hacia el oriente de la capital, cosa que puede estar ligada a la mayor oferta de arriendo de viviendas presentes en dichas comunas, como también a la red de apoyo existente en estos lugares, ya que si observa la evolución de la distribución de la población entre el periodo 2018-2022, claramente se da un incremento sostenido en el tiempo en las comunas que ya presentaban una gran concentración, dejando entrever que existe una preferencia por habitar sectores que mantengan alguna similitud étnica.

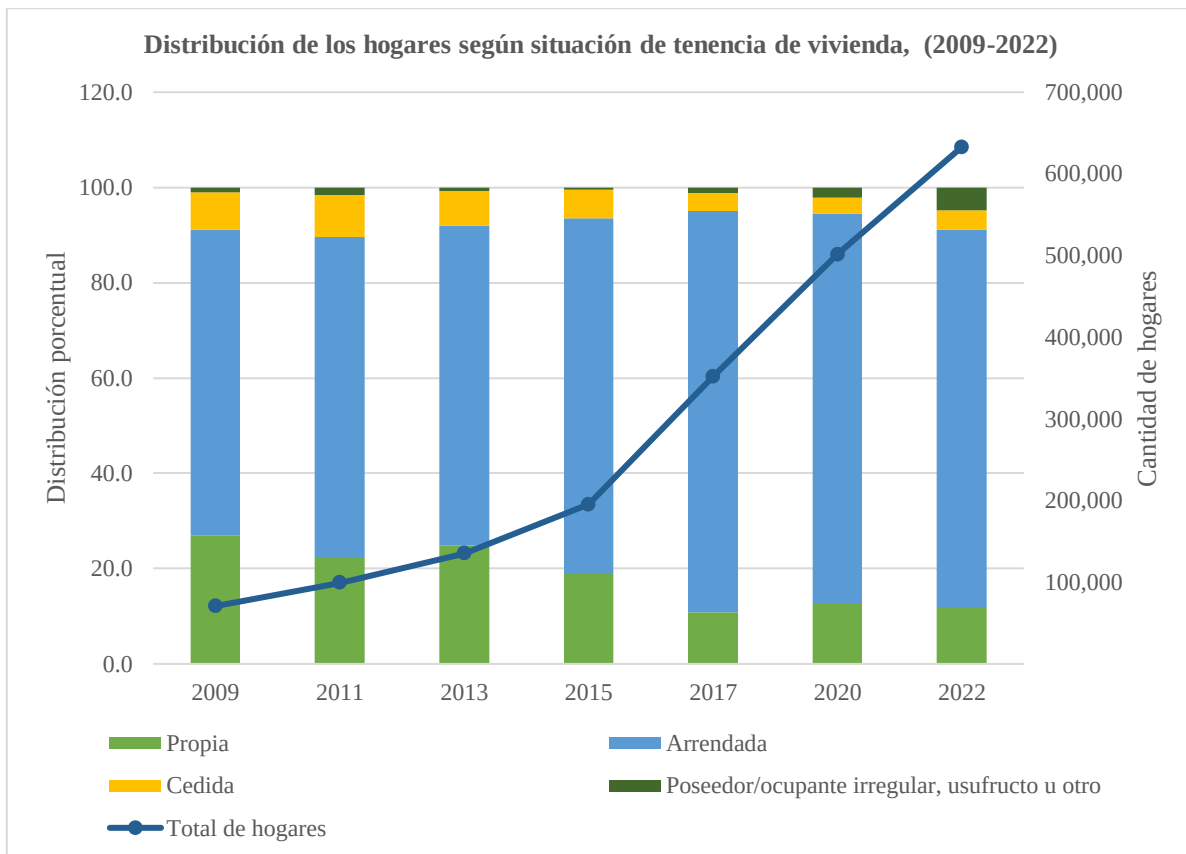
Gráfico N°33: Distribución de la población extranjera según comuna de residencia habitual, principales comunas de la región metropolitana, estimaciones para años 2018–2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde INE, 2022.

En cuanto a la situación de tenencia de vivienda (Ver gráfico N°34), se observa que dentro de la población migrante existe una clara preferencia por el arriendo, promediando una distribución de 74% de los hogares bajo esta dinámica entre el periodo 2009-2022. En segundo plano se observa una disminución respecto a la tenencia propia de los hogares con una variación de -56% para el periodo 2009-2022. Por último, la situación irregular de esta población presenta dos dinámicas, ya que al comparar los registros de 2009 con los registros de 2015 se observa una variación de -50%, sin embargo, entre 2015 y 2022 la situación irregular de la vivienda experimentó un crecimiento de 843%. Esto refleja la vulnerabilidad de la población ante el déficit de viviendas y el aumento del precio de los arriendos, situación corroborada por Stefoni & Contreras (2022) quienes mencionan que la decisión de mudarse a un campamento o toma se debe principalmente por los cobros abusivos o la precariedad de las instalaciones que generalmente habitan.

Gráfico N°34: Distribución de los hogares migrantes según situación de tenencia de vivienda en Chile, 2009-2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

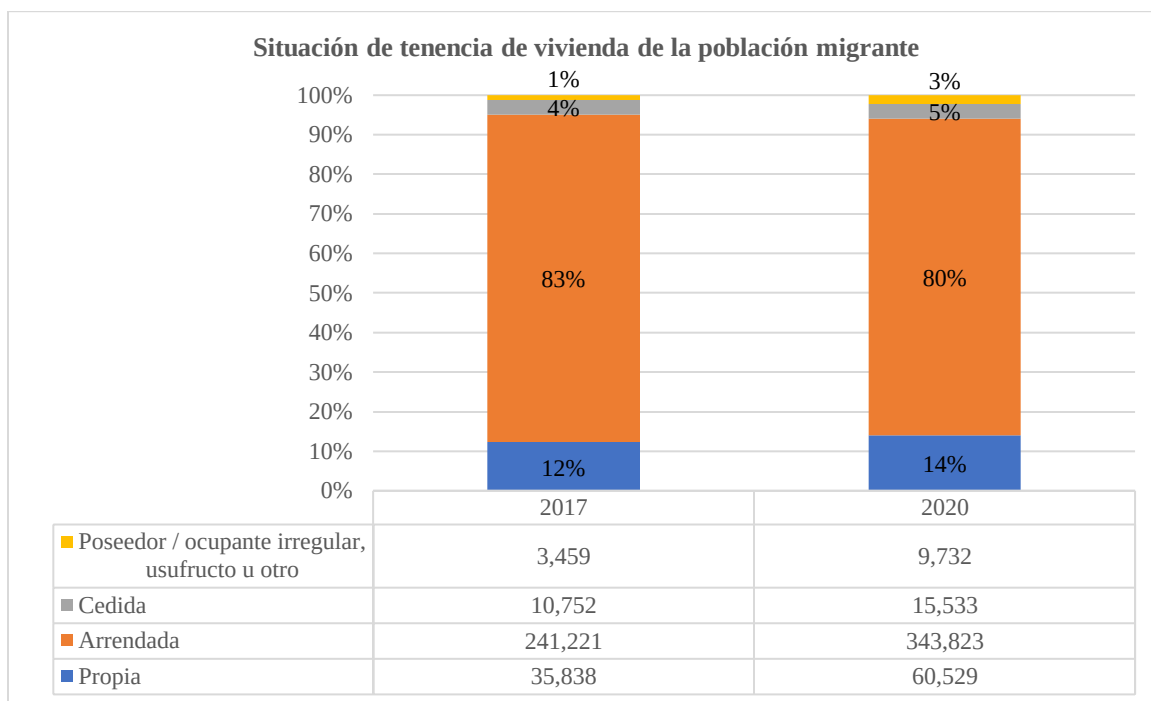
Cabe mencionar que a pesar de contar con información del Instituto Nacional de Estadísticas respecto de la distribución de la población extranjera según comuna de residencia habitual y de la distribución de la población extranjera en la región metropolitana, es imposible realizar un cruce con la distribución de los hogares migrantes según situación de tenencia de vivienda en Chile obtenida por la encuesta CASEN, ya que en caso de querer obtener la cantidad de hogares según situación de tenencia en la región metropolitana o en sus respectivas comunas, esta estaría sesgada por la situación que se vive en el norte del país, donde existe una mayor proporción de la población migrante en situación de tenencia irregular debido a la cantidad de campamentos y tomas en comunas como Alto Hospicio, Antofagasta, Arica o Copiapo.

Al analizar en profundidad la situación de tenencia de la población migrante, existen dos hechos particulares que influyen en el crecimiento de la tenencia irregular, siendo estas la pandemia por Covid-19 y el aumento de la cantidad de la población migrante irregular.

Por lo que al examinar la variación del periodo 2017-2020 de acuerdo al registro de la encuesta CASEN en pandemia (Ver gráfico N°35), se observa un incremento en el total de hogares migrantes de 291.270 para 2017 a 429.617 para 2020, lo que es equivalente a una variación de 47%. Este incremento de la población se refleja en una variación de todas las variables de tenencia, sin embargo, la proporción respecto al total de hogares no se ha mantenido de forma similar. Un ejemplo de esto es el caso de hogares que arriendan la vivienda que habitan, donde la proporción disminuye de 83% a 80% respecto al total a pesar de que se observan cerca de 100.00 hogares más que el registro de 2017. Al detenernos en la tenencia irregular se observa que en este periodo se triplica la cantidad de hogares bajo esta modalidad, lo que representa una variación de 181%, mientras que los hogares que arriendan o compran la vivienda que habitan varían en 43% y 69% respectivamente.

Esta variación anómala en un periodo de tan solo 3 años indicaría que la pandemia si tuvo algún efecto en la situación de tenencia, cosa que podría estar ligada al cambio en la situación laboral y la caída del ingreso autónomo. Por lo que al revizar los resultados del estudio realizado por la Universidad de Talca (2020) sobre el impacto de la pandemia Covid-19 en la población migrante, que en base a una muestra de 408 encuestados obtuvo que el 86,5% sufrió algún tipo de cambio laboral, mientras que el 76,7% dijo no contar con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y como ya se ha demostrado, estos factores son determinantes en los problemas habitacionales presentes en nuestra sociedad, donde el ingreso autónomo juega un papel fundamental en la asequibilidad de la vivienda como el déficit cuantitativo.

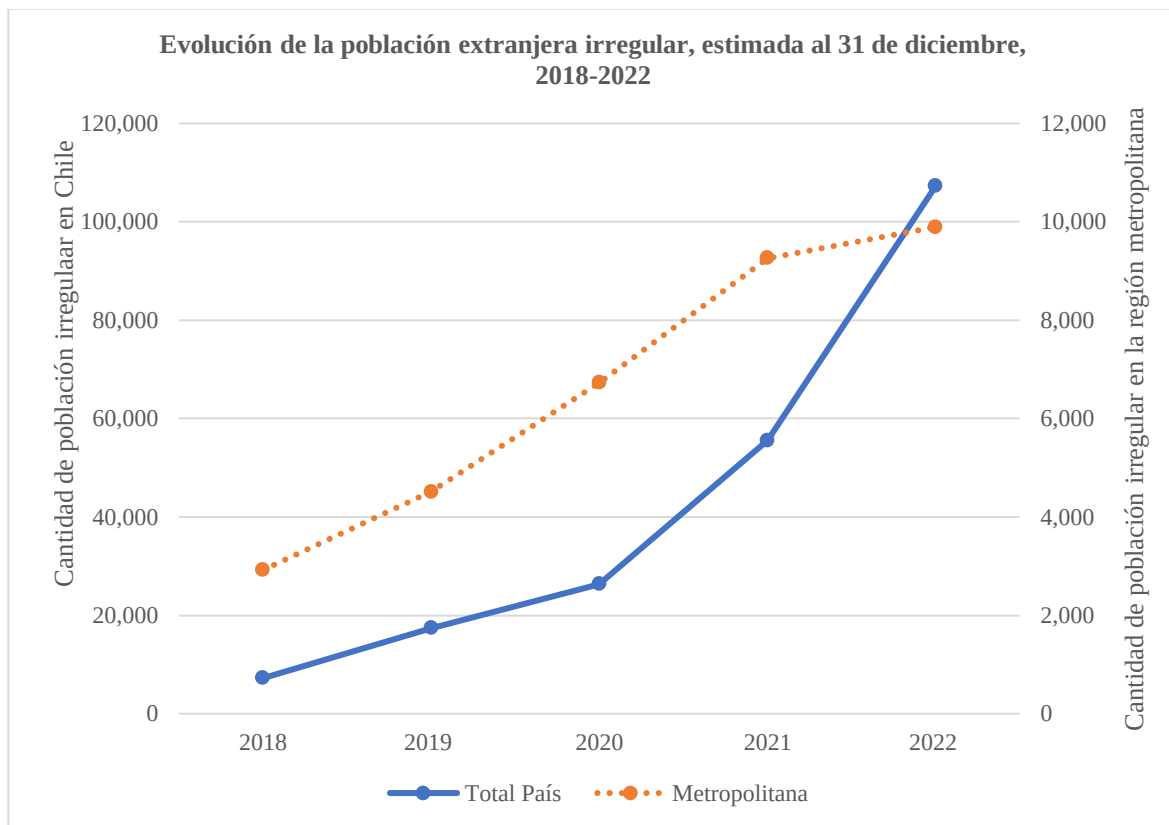
Gráfico N°35: Situación de tenencia de vivienda de la población migrante, 2017-2020 (Número de hogares y porcentaje).



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN en pandemia, 2020.

Respecto al aumento de la cantidad de la población migrante irregular y su relación en la tenencia irregular, al analizar la situación del periodo 2018-2022 (Ver gráfico N°36), se observa que durante 2021 y 2022 prácticamente se ha duplicado la población que ha ingresado de manera irregular al país respecto al año anterior, mostrando una variación igual a 111% para 2021 y 93% para 2022, mientras que la región metropolitana ha visto un incremento sostenido en la residencia de esta población, presentando su menor variación para el periodo 2021-2022 equivalente a 7%. Frente a estos datos, Stefoni & Contreras (2022) mencionan que debido a la falta de documentación estos se ven obstaculizados de acceder a un subsidio estatal y junto a los montos abusivos de los arriendos, ya sea por prejuicios o por el aprovechamiento de los arrendadores que utilizan mecanismos de arriendo informal, se ven en la posición de mudarse a los asentamientos ilegales como respuesta ante el déficit habitacional y la inaccesibilidad de la vivienda.

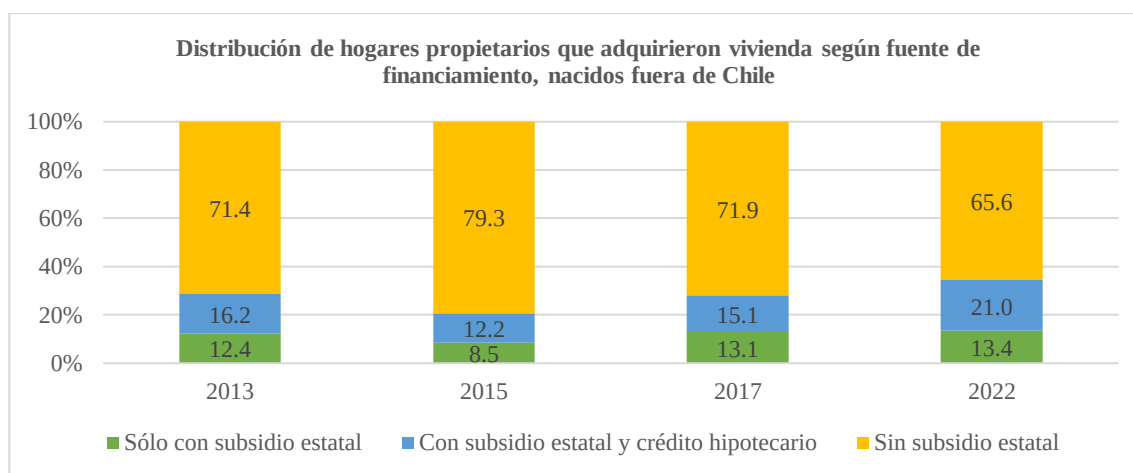
Gráfico N°36: Evolución de la población extranjera irregular, 2018-2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde INE, 2022.

Respecto a la mención anterior, la falta de acceso a los subsidios representa un problema general para la población migrante y se dificulta aún más para aquella en situación irregular. Por lo que al revizar la distribución de hogares propietarios según su fuente de financiamiento, nacidos fuera de Chile (Ver gráfico N°37). Se observa que menos del 15% de los hogares logra adquirir una propiedad utilizando solo el subsidio como método de financiamiento, mientras que la proporción de los hogares que utilizan los subsidios y además un crédito hipotecario para la compra de este bien se mantiene ligeramente superior al 15%. Así los subsidios logran ser utilizados por alrededor de un 30% de los hogares de origen migrante en comparación al promedio de 45% de los hogares de población nacida en Chile, según datos de la encuesta CASEN, 2022.

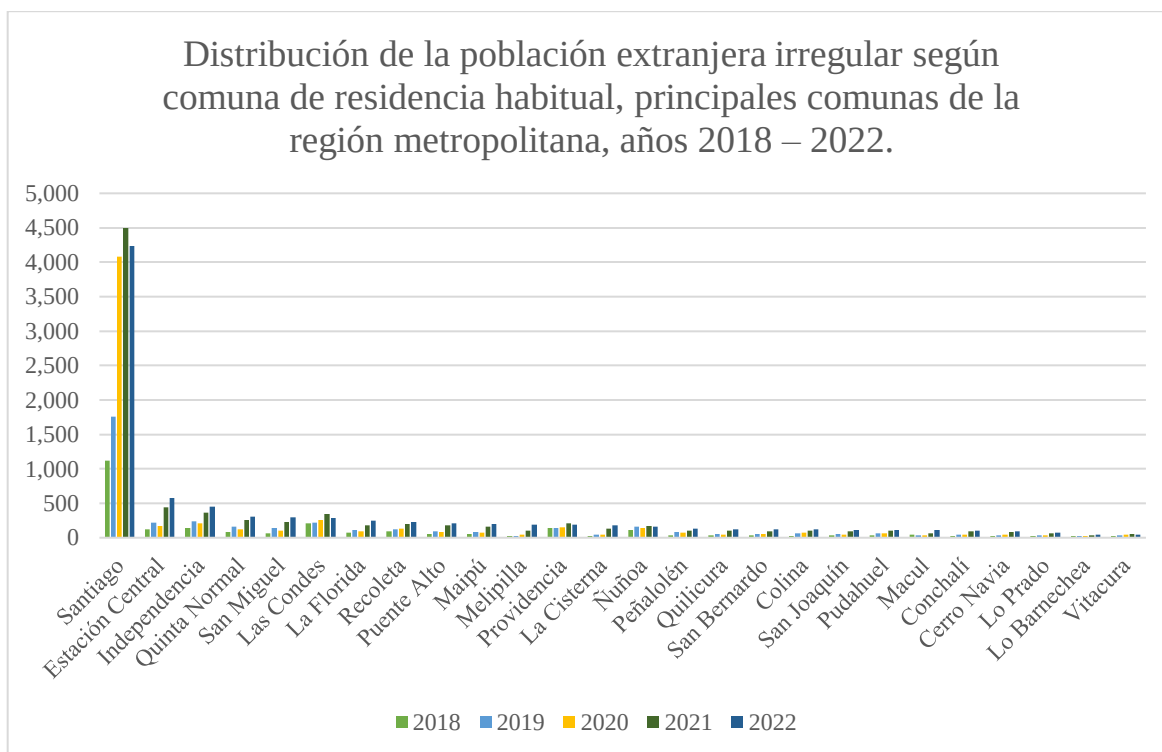
Gráfico N°37: Distribución de hogares propietarios que adquirieron vivienda según fuente de financiamiento, 2013-2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022. Se omite el valor correspondiente al año 2020 debido a las restricciones para levantar variables en la encuesta Casen en Pandemia, 2020.

Al analizar las comunas de residencia (Ver gráfico N°38), se observa que siguen un patrón similar al de la población migrante que ingresó de manera regular, lo que se debe a la red de apoyo y la posibilidad de convivir con gente de etnias similares, así las comunas de Santiago, Estación Central e Independencia se mantienen como las principales opciones. Sin embargo, también se observa que a diferencia de aquellos que ingresan de forma regular, estos deciden establecerse en comunas como Quinta Normal o San miguel antes de otras comunas centrales de la capital, como también tienden a establecerse antes en comunas periféricas que aquellos que cuentan con una documentación regularizada, lo que puede estar ligado a la posibilidad de obtener arriendos más asequibles y de arrendatarios menos rigurosos con sus papeles migratorios. Por otro lado, la falta de documentación también influye en la posibilidad de mantener una situación laboral regular lo que repercute en el nivel de ingreso autónomo de esta población, por lo que habitar comunas más alejadas que cuenten con acceso al transporte público les permite una mejor distribución de sus gastos y precios asequibles.

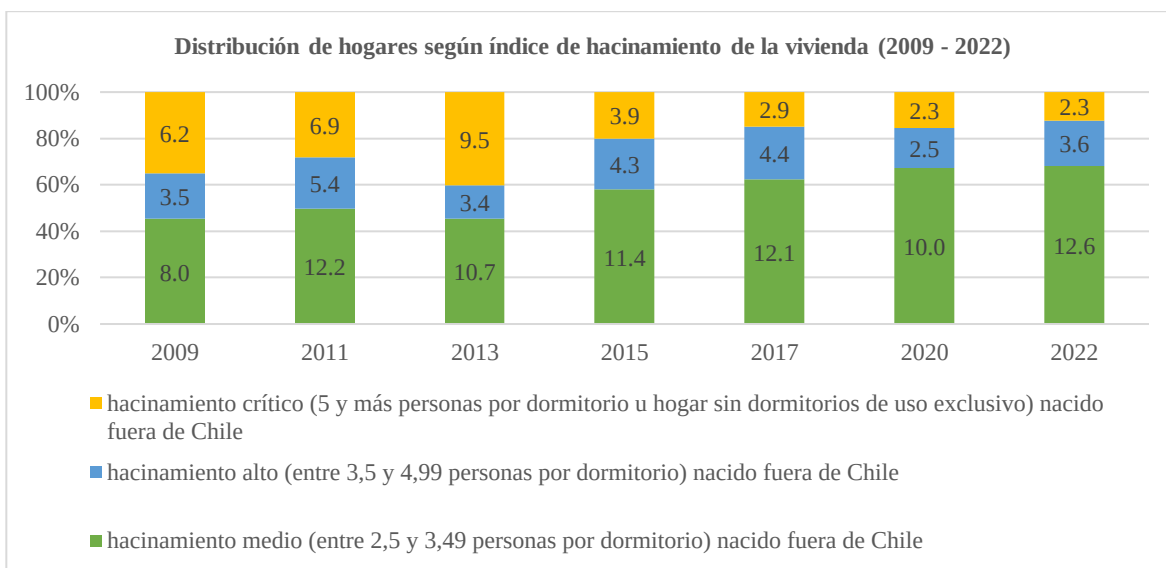
Gráfico N°38: Distribución de la población extranjera según comuna de residencia habitual, principales comunas de la región metropolitana, estimaciones para años 2018–2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde INE, 2022.

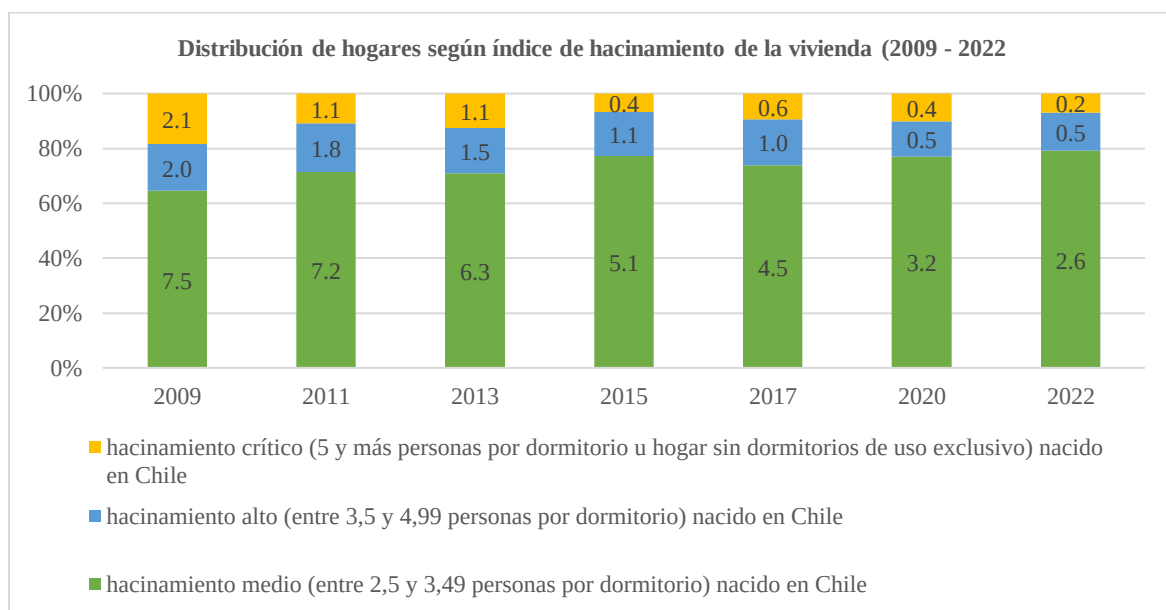
A pesar de no contar con información sobre la distribución de la población migrante en Santiago y su nivel de hacinamiento, la información existente (Ver gráfico N°39) demuestra que la población migrante en general mantiene una proporción mayor de hogares con hacinamiento crítico y alto a diferencia de la proporción de hogares conformada por población nacida en Chile (Ver gráfico N°40), la que solo presenta mayor proporción de hogares con hacinamiento medio. Esta diferencia encuentra su explicación en la situación de los arriendos irregulares o sub arrendamiento, donde varias familias o personas comparten pequeños espacios ante el déficit de vivienda y la falta de ingresos suficientes que les permita buscar otro tipo de situación de tenencia. Así es como en el último tiempo se han encontrado más casos en los cuales cites de Estación Central, Quinta Normal o Santiago Centro, se encuentran varias familias o personas inmigrantes compartiendo habitación.

Gráfico N°39: Distribución de los hogares según índice de hacinamiento de la vivienda, nacido fuera de Chile, 2009–2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Gráfico N°40: Distribución de los hogares según índice de hacinamiento de la vivienda, nacido en Chile, 2009–2022.



Fuente: Elaboración propia con información extraída desde CASEN, 2022.

Este problema de hacinamiento también presenta desafíos en materia de salubridad pública frente a la posibilidad de exponerse a enfermedades respiratorias o virales como la vivida con el Covid-19, donde la falta de espacios y ventilación juega un papel fundamental en la prevención de contagios. Además, también ha sido noticia los casos de incendios ante las instalaciones precarias eléctricas o de gas y la acumulación de basura, por lo que representan un riesgo para sus propias vidas y las vidas de los vecinos.

Esto nos lleva a la conclusión de que la población migrante presenta necesidades habitacionales similares a la de la población chilena, donde el incremento de los precios de la vivienda termina definiendo la situación de tenencia y su ubicación, sin embargo, existe un desafío claro frente a la movilidad hacia campamentos, el uso de los subsidios, los niveles de hacinamiento y los arriendos irregulares, siendo especialmente graves en aquella población irregular, que ante la falta de documentos quedan al margen de cualquier política pública e invisibilizados por parte de las autoridades, generando un problema con soluciones reactivas y sin prevención.

8. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y VALIDACIÓN DE LA HIPOTESIS

El trasfondo de este trabajo es determinar si la hipótesis propuesta que dice “El modelo habitacional chileno, evidenciado en el desarrollo urbanístico de Santiago, depende excesivamente de los subsidios para abordar los problemas de vivienda social, provocando una falta de innovación y desarrollo en las políticas habitacionales. Sí no fortalecemos las facultades regulatorias del Estado ni generamos incentivos para la producción de la vivienda social, mantener este enfoque no será suficiente para superar la crisis habitacional agravada por la pandemia y la migración” es verdadera.

Frente a esto, ha sido necesario realizar un repaso histórico de la economía política de la vivienda en Chile a través de los planes de gobierno e investigaciones económicas del periodo, junto a la lectura de libros bajo los mismos tópicos, además de extraer datos e información desde trabajos y publicaciones realizados por autores ligados a áreas de la economía, arquitectura o políticas públicas, para contextualizar las dinámicas de este mercado, la evolución de las políticas habitacionales, la variación del panorama económico y profundizar en los objetivos abordados por los gobiernos para facilitar la producción de la vivienda social y la planificación de las ciudades y de los territorios. Todo esto con el fin de recolectar la mayor cantidad de evidencia a nivel país y de la región metropolitana que permita analizar desde una mirada crítica los avances de los distintos gobiernos, las principales metodologías utilizadas y los enfoques con los que se han actualizado las políticas de desarrollo urbano, junto con las carencias de nuestro sistema que han concluido en una crisis habitacional, como es la falta de políticas innovadoras, la falta de tratamiento para los problemas de segregación socio-espacial, la falta de respuesta para contrarrestar la homogenización social y la inaccesibilidad de la vivienda.

Esta evidencia es respaldada a través del desarrollo del trabajo, donde se recolectaron datos que permitieron realizar un análisis de los distintos ámbitos del mercado de la vivienda bajo un contexto de crecimiento económico moderado. Explicando las variaciones del mercado habitacional,

el comportamiento de la industria y su aporte al desarrollo del país, como también se realizó un estudio que permita identificar las causantes del déficit cuantitativo habitacional y los principales problemas de accesibilidad presentes en la población, que al no ser tratados a tiempo terminaron generando una presión social que desemboca en la revuelta del 18 de octubre de 2019 y en la posterior discusión de incorporar el derecho a la vivienda en la propuesta del texto constitucional plebiscitada el 04 de septiembre de 2022 como respuesta ante la falta de avances en las materias mencionadas. Además, se incorpora data e información adicional que es novedosa en términos de sus implicancias y efectos al largo plazo para la evolución de las problemáticas presentes en el contexto habitacional y su debido tratamiento a nivel nacional y específicamente en la región metropolitana, donde la pandemia por el virus Covid-19 trajo nuevos dilemas financieros para las personas y las empresas, dando paso a un problema de solvencia empresarial, que terminan provocando un impacto macroeconómico para la industria de la construcción, el mercado de la vivienda y el déficit habitacional, mientras que el aumento de la población migrante en situación regular e irregular presenta nuevos participantes en el mercado habitacional, aumentando la demanda por este bien, con necesidades similares a la de la población chilena pero particularmente más vulnerable en cuanto a la accesibilidad de la vivienda, desplazamiento hacia campamentos y falta de financiamiento.

Al realizar el análisis general del trabajo, se obtienen los siguientes resultados acerca de las causantes del déficit habitacional y bajo que contexto nacen los problemas de accesibilidad. Así las causantes se agrupan en: (A) el excesivo aumento de los precios de la vivienda frente a un crecimiento moderado de los ingresos de los hogares, (B) la poca cantidad de subsidios que además presentan montos muy inferiores respecto al incremento observado en el precio de las viviendas, (C) la falta de incentivos que impulsen la producción de viviendas sociales a manos de entidades privadas provocando una menor oferta de estas viviendas, (D) un marco regulatorio desactualizado con planes reguladores de estructura normativa y burocrática que impiden cambios rápidos como respuesta a la evolución de un mercado dinámico y (E) la falta de financiamiento necesario para obtener una

propiedad. Mientras que los problemas de accesibilidad nacen desde: (1) los bajos ingresos monetarios que impiden el ahorro suficiente para acceder a un crédito hipotecario, (2) el extenso tiempo que transcurre para terminar de pagar el crédito hipotecario, (3) no hay una buena focalización de los subsidios que terminan siendo utilizados por un sector específico de la población marginando a gran parte de los hogares con bajos ingresos monetarios y (4) los requerimientos monetarios de los subsidios impiden la postulación de hogares que presentan ingresos superiores a los establecidos para su uso pero al mismo tiempo presentan ingresos inferiores para acceder a un crédito hipotecario.

Respecto al análisis del impacto de la pandemia, los resultados obtenidos son: (A) las medidas utilizadas para el control de la pandemia que prohibía el funcionamiento de sectores industriales y comerciales fue especialmente severa para la industria de la construcción por la obligación de detener varios proyectos por más de 4 meses, (B) ya que Santiago presentaba una desaceleración en las ventas de viviendas y la detención de varios proyectos producto del estallido, la pandemia trajo un mayor deterioro al funcionamiento de la industria desencadenando problemas financieros, (C) producto de las medidas sanitarias se observa un aumento en el desempleo y una caída en el ingreso de los hogares, repercutiendo en la accesibilidad de la vivienda y en las ventas de propiedades, (D) esta caída representa un menor flujo monetario para las constructoras e inmobiliarias desencadenando problemas de solvencia, (E) los problemas de informalidad laboral provocan que las medidas de protección del empleo utilizadas por el Estado para solventar la pérdida de ingresos no sean recibidos por toda la población marginando especialmente a las personas de menores ingresos y (F) la accesibilidad de la vivienda y el déficit habitacional dependen del nivel de ingreso autónomo de las personas, por lo que los cambios observados repercuten en la tenencia de la vivienda, el hacinamiento, el allegamiento y el desplazamiento a campamentos.

Finalmente, el análisis del shock migratorio obtuvo los siguientes resultados: (A) Chile se ha convertido en uno de los destinos principales para migrantes en América Latina y el Caribe, situación que ha triplicado la población migrante en tan solo 4 años, (B) la ciudad de Santiago es el destino

principal de esta población frente a las oportunidades laborales y residenciales, (C) el aumento de la población migrante provocó un impacto en la relación con la población chilena, deteriorando la convivencia y la opinión que se tiene hacia ellos, (D) existe una tendencia por habitar comunas centrales o para el oriente de la capital debido a la red de ayuda y similitudes étnicas, (E) su principal forma de tenencia es el arriendo de la vivienda, independiente si es formal o irregular, además tienden a vivir en altura debido a la oferta presente en las comunas que habitan, (F) son más vulnerables a presentar hacinamiento o desplazamiento a campamentos en comparación con la población chilena, (G) estas situaciones se agravan aún más si están indocumentados, lo que también impacta su desplazamiento a la periferia de la capital, (H) la pandemia fue especialmente severa con su situación laboral y su nivel de ingresos, siendo peor la situación cuando no cuentan con documentación, lo que repercute en el hacinamiento y la decisión de dejar de arrendar e incluso hacer uso irregular de la vivienda y (I) presentan mayores problemas para acceder a subsidios que la población nacional.

Con todo lo planteado se puede confirmar la hipótesis, ya que el actual sistema de vivienda social carece de las herramientas suficientes para presentar una política habitacional contingente a las problemáticas del país, siendo la ciudad de Santiago y la región metropolitana un ejemplo perfecto de este problema al observar el incremento de los precios de la vivienda, la evolución de los campamentos, una oferta limitada, la concentración de la población y densificación de ciertas comunas que perpetúan la segregación y la baja cantidad de viviendas sociales.

Esto demuestra que la única respuesta desde el Estado es mantener el uso de subsidios sin preocuparse por la falta de producción de la vivienda social, la que requiere de incentivos si se desea mantener bajo esta lógica de producción desde el sector privado, junto con planes reguladores actualizados que faciliten el desarrollo de conjuntos habitacionales destinados a ser vivienda social. Además, ante la cantidad de problemas financieros y de solvencia de empresas dedicadas a la construcción producto de la pandemia y el estallido social, el uso de incentivos económicos resulta particularmente llamativo para reactivar este sector y al mismo tiempo comenzar con un plan de

construcción de viviendas sociales para contrarrestar el déficit habitacional. Sumado a lo anterior, la política de vivienda social no ha incorporado los efectos del aumento de la población migrante quienes presentan problemas para acceder a los beneficios del Estado y quienes están encontrando una solución en los campamentos al igual que las familias chilenas, situación que requiere una solución en el corto plazo para brindar a estas familias más facilidades que les permita adquirir una vivienda, junto a esto tampoco existe un sistema que fiscalice los arriendos lo que dificulta aún más la prevención de arriendos irregulares o abusivos. Cabe mencionar que este planteamiento va dirigido a quienes cuenten con documentos ya que las políticas migratorias también requieren de algún avance para comenzar a dar una solución concreta a quienes se encuentren indocumentados.

A pesar de que existe un trabajo en conjunto con TECHO para realizar un catastro de los campamentos y comenzar con un plan de producción de viviendas destinadas a esta población, esta situación no ha sido incorporada como una política pública habitacional lo que impide mantener un control a largo plazo de este escenario. Por otro lado, aunque han existido avances en las políticas de desarrollo urbano debido a la incorporación de lineamientos de integración social, sustentabilidad, desarrollo económico y calidad de infraestructura y su espacio público, esta planificación urbanística integral se mantiene bajo un sistema meramente normativo y de aplicación gradual aunque se presente como una solución para combatir la segregación socio-espacial y la homogenización social que afecta a las ciudades. Esto nos lleva de nuevo a la discusión de si será necesario incorporar el derecho a la vivienda para poder desarrollar leyes bajo los lineamientos mencionados y que esta sea una política de Estado que no dependa del gobierno de turno, situación que ya ha sido abordada por países como Rusia, Turquía, Finlandia, España, Noruega, Portugal, Alemania, Uruguay, Suecia, Bélgica, Costa Rica, México o Brasil.

Respecto a los problemas de focalización y montos de los subsidios, llama especialmente la atención la falta de iniciativa que existe para dar con una solución concreta a esta situación, ya que queda claro que existen fallas en el diseño de implementación que terminan generando un sistema

desactualizado en cuanto a la proporción de los montos entregados frente al dinamismo del mercado, junto con problemas graves de exclusión que interfieren con el destino final de estos montos. Así resulta necesario incorporar una gestión estratégica que permita rediseñar del sistema de subsidios para corregir los montos acorde a la evolución de los precios, lo cual se puede dar bajo ciertas instancias como una mesa de trabajo desde el senado que este encargada de hacer un seguimiento al sistema, junto con incorporar un diseño que facilite el acceso de estos montos con una menor tramitación, mayor publicidad o con la opción de ser destinados para arrendar una vivienda o para invertir en algún proyecto habitacional siempre y cuando exista una fiscalización del uso final del bien y una regulación acorde.

Por último, respecto al crecimiento sostenido del precio de la vivienda. Se debe reconocer que este problema es el principal catalizador del déficit habitacional y de la segregación espacial, por lo que es necesario implementar un sistema de vivienda social que este dirigido a disminuir el incremento de los precios, ya sea mediante subsidios para la compra de materiales, inversión directa a proyectos habitacionales o incluso alguna política de control de precios.

Con todo esto en mente, el desafío que queda pendiente y que puede ser realizado a futuro es un estudio que compare las fortalezas y debilidades del urbanismo neoliberal con respecto al urbanismo táctico, urbanismo racional o urbanismo ecológico, por mencionar alguno. Donde se podrían encontrar alternativas innovadoras en cuanto a las atribuciones del Estado y de las entidades privadas que permitan un mercado de la vivienda sostenible y equitativo. Como también se podría realizar un estudio del proceso de financierización que experimenta la vivienda, donde se podría evaluar la relación con el incremento de los precios, las implicancias de que este bien sea utilizado como instrumento financiero y los peligros que supone depender excesivamente de deuda para su adquisición, utilizando la crisis del 2008 como ejemplo.

9. PROPUESTA DEL TRABAJO

Ante los resultados obtenidos y la discusión realizada, se presentan las siguientes directrices que permitan abordar los desafíos habitacionales con una mirada más íntegra, incentivando la producción de la vivienda social, mejorando la asequibilidad y estableciendo leyes que faciliten el desarrollo urbanístico de la ciudad de Santiago.

9.1 Las municipalidades como agentes de desarrollo urbano

Las municipalidades ya juegan un papel fundamental en los proyectos inmobiliarios de la ciudad de Santiago mediante el uso de planes reguladores comunales o PRC. Estos definen los respectivos usos de suelo y las normas que determinan la forma y ubicación de las construcciones. Aquí se establece el límite urbano comunal, la red vial de la zona urbana, zonas de uso público, zonas e inmuebles de conservación, exigencias de áreas verdes, zonificación y definición de normas urbanísticas, reglas de edificación, entre otras. Sin embargo este papel es meramente regulador, obviando las funciones que podrían asumir las municipalidades en la producción de la vivienda social, junto con ser extremadamente rígidas ante las dinámicas del mercado y carentes de un diseño que incorpore la inversión de infraestructura o servicios públicos.

Para cambiar este rol meramente regulador y potenciar tanto la inversión como la producción de la vivienda social, se podría utilizar un modelo de desarrollo urbano similar al que utiliza la ciudad de Viena o la ciudad de Ámsterdam. El primer modelo se caracteriza por la tenencia del suelo que se encuentra bajo control de la municipalidad, la producción directa de vivienda social destinando fondos municipales y la licitación de terrenos con asociaciones productoras de vivienda donde se fija un tope de utilidad. El segundo modelo establece una relación público-privada para el desarrollo de proyectos habitacionales de vivienda mixta, donde se construyen viviendas destinadas a ser propiedades privadas junto a viviendas sociales, así mediante el uso de subsidios, incentivos fiscales

y acuerdos para definir topes en el precio de venta, se establece una cuota de producción de viviendas sociales mientras se desarrollan proyectos inmobiliarios.

Las ventajas de utilizar un modelo como el de Viena comienza por integrar la tenencia del suelo permitiendo hacer cambios en su uso de acuerdo a las necesidades del territorio en un menor tiempo a comparación del PRC, ya que al día de hoy la forma en que se definen zonas exclusivas dedicadas a la construcción, actividades productivas o equipamiento, es a través de estudios extensos con tiempos de tramitación cercanos a 7 años, provocando una planificación territorial obsoleta ante los cambios dinámicos de la ciudad y en caso de querer realizar algún cambio, se deben realizar nuevos estudios territoriales y pasar por nuevos procesos de votación por parte del Consejo municipal, numerosas audiencias públicas, varios procesos de corrección de acuerdo a las observaciones presentadas y nuevos procesos de planificación, siendo un proceso extremadamente costoso y burocrático. Otro de los beneficios es el uso de fondos municipales en la construcción de viviendas sociales, que al ser complementados con fondos del Estado, aumentaría la inversión destinada a estos proyectos. Esto podría beneficiar una mayor cantidad de proyectos realizados anualmente en la ciudad, además de edificar viviendas sociales en más de un territorio comunal generando una mayor integración social. Por último, si bien es improbable utilizar un sistema de licitación que limite la utilidad del proyecto inmobiliario, si se puede realizar un proceso de licitación junto a las constructoras donde se establezcan ciertos requerimientos a cambio de recibir una inversión desde la municipalidad, permitiendo disminuir el precio final de la vivienda y haciéndola más asequible junto con que parte de las utilidades podrían reintegrarse a las arcas municipales.

Utilizar un modelo como el de Ámsterdam obtendría dos ventajas, la primera sería tener una propuesta de integración urbana para combatir la segregación socio espacial, ya que la relación público-privada entre las municipalidades y las constructoras o inmobiliarias generaría una mixtura social sin generar un impacto significativo a las utilidades del proyecto habitacional, mientras que la segunda ventaja se observaría en la cantidad de conjuntos habitacionales destinados a ser vivienda

social, medida dirigida a combatir el déficit de viviendas. Para llevar a cabo este sistema se podrían utilizar beneficios tributarios como eximir de IVA a las viviendas según una tabla de factores, medida para reducir el precio a las viviendas o la devolución de impuesto a las utilidades para incentivar la producción de estas. Además, se podrían utilizar los mismos subsidios que se utilizan hoy pero con cambios en los requisitos de postulación para impulsar la compra de estas viviendas y facilitar la entrega de los montos, junto con barajar la posibilidad de que estas viviendas puedan ser solo destinadas para arriendos. En cuanto al tope del precio de venta, esta opción se debe estudiar por las posibles distorsiones en el mercado, sin embargo al ser tratado como un proyecto social existe la posibilidad de dejar un margen de ganancias menor al que se obtiene con la venta de las propiedades privadas.

En cuanto a una visión más general de las ventajas de ambos modelos, el hecho de introducir a las municipalidades en la producción de la vivienda social y al mismo tiempo establecer una relación público-privada, independiente de la metodología que se quiera adoptar, permite evaluar nuevas formas de financiar la edificación y al mismo tiempo adoptar medidas que permitan reactivar el sector de la construcción y protegerlo ante eventualidades como las del estallido social y la pandemia. Ya que involucrar al Estado también sirve para ser utilizado como aval en caso de volver a presentar problemas financieros y de solvencia, sin embargo esto requiere de mayor discusión ya que la protección de un mercado o industria aunque traiga protecciones laborales también trae consecuencias como la distorsión de precios y pérdida de eficiencia.

Pese a las ventajas mencionadas, ambos modelos presentan desafíos en cuanto a su aplicación y que deben ser tratados en el debate. El primer desafío recae en la situación de las arcas municipales, donde claramente existe una diferencia entre comunas que perciben grandes ingresos versus otras con montos limitados, por lo que si se toma la decisión de que las municipales intervengan en el desarrollo de políticas habitacionales al igual que se hace en políticas educacionales o de salud, debe existir una redistribución de ingresos para impulsar en una primera etapa la urbanización en comunas de menores

recursos según metas preestablecidas, para luego en una segunda etapa impulsar la construcción de viviendas en comunas de mayores ingresos para obtener una mejor cohesión social.

El segundo desafío está en los incentivos requeridos para que las comunas permitan la edificación de viviendas sociales, ya que tal como mencionan Berczely & Ábalos (2021) estos terrenos destinados a ser vivienda social se encuentran exentos de contribuciones por lo que su emplazamiento presenta menos ingresos para la mantención de los servicios, cosa que podría resolverse con una redistribución de los ingresos por contribuciones desde otras comunas, junto con que existe una resistencia desde los vecinos por su posible impacto en la plusvalía en el sector lo que haría decrecer la alza de precios de los terrenos. Respecto a esto último, también existe un problema cultural por los prejuicios que se le atribuyen a las personas de menores recursos a quienes van destinados estos conjuntos habitacionales, donde la discriminación juega un papel fundamental para que los vecinos permitan la construcción de la vivienda social.

El tercer desafío es el marco legal que se requiere para que la tenencia del suelo y sus mejoras en los cambios de uso de suelo no sean utilizadas para favorecer intereses personales, situación recurrente en la legislación nacional en donde los conflictos de interés interrumpen los avances en distintas políticas. Por lo que este tipo de política que permite ajustes en la disposición de uso y cambios en la configuración territorial requiere de un marco legal robusto, una fiscalización que detenga cualquier cambio contraproducente y leyes penales si es que se prueba el mal uso de esta facultad.

El cuarto y último desafío es el debate en cuanto a las atribuciones del Estado, ya que parte de estas propuestas intervienen el mercado, situación que en Chile se trata desde una mirada en que tanto el mercado como el Estado deben separarse y no puede existir una intervención. Esto último requiere un debate esencial en donde se debe entender que el Estado y los mercado pueden trabajar en conjunto y ambos verse beneficiados de esta interacción.

9.2 Terrenos fiscales destinados a la vivienda social

Al día de hoy existen varios terrenos de carácter fiscal que están siendo utilizado por diversos organismos estatales y que podrían ser destinados para combatir el déficit habitacional a través de una medida transitoria enfocada especialmente a las familias que se encuentran habitando campamentos o tomas en la región metropolitana, sin dejar de considerar la posibilidad de también ser dirigidas a familias que presenten hacinamiento alto o severo.

El plan consistiría en edificar viviendas sociales mediante la colaboración público-privada que incorporen la sostenibilidad y la calidad material para dar una solución viable a las familias que mantienen hogares de baja calidad material o en definitiva consideradas como inhabitables debido a la falta de estructura resistente o por instalaciones precarias que pongan en riesgo la salud de quien la habita. Esta medida sería transitoria ya que el objetivo de estas viviendas es que sean arrendadas mientras se plantea otra solución habitacional, ya sea postulando a subsidios habitacionales o mientras se busca una vivienda de otras características en el mercado regular. La idea es que esta medida sirva para complementar las políticas de desarme y desalojo de campamentos con una opción que no signifique dejar a las personas en la calle, además de servir para combatir los arriendos irregulares que sufre la población migrante y disminuir los índices de hacinamiento. En cuanto a la situación de tenencia, la idea de que estas viviendas sean solo utilizadas bajo arriendo es para que el costo de mantención o arreglo sea menor para el Estado y que estos montos sean destinados a un fondo para entregar otro tipo de solución habitacional o como una medida de ahorro para las familias que posteriormente se podría utilizar para postular a un beneficio.

Las ventaja de esta propuesta está en la colaboración público-privada. Primero por la propiedad de los terrenos, ya que al ser de uso fiscal pueden ser administrados por el Estado o una municipalidad dejando margen de acción para sus posibles usos en el futuro, mientras que la edificación queda a manos de alguna entidad privada que recibiría beneficios fiscales por participar en la licitación de este proyecto. La idea de esto es que al quedar bajo administración estatal en caso

de querer hacer un cambio respecto a la tenencia final de la vivienda se podría realizar bajo un sistema de inscripción definido bajo un marco legal y un sistema de participación ciudadana. Además, si llegase a existir la necesidad de ampliar las soluciones entregadas o realizar alguna mejora en la materialidad, el proceso para utilizar fondos del estado sería mucho más expedito. Por otro lado la colaboración público-privada también abre la posibilidad de que empresas externas al rubro de la construcción participen, como puede ser el caso para realizar instalaciones fotovoltaicas o un sistema de optimización de recursos hídricos, generando un desarrollo que mida el impacto a la huella de carbono.

La segunda ventaja de este proyecto está en la posibilidad de contar con más tiempo para diseñar una política de acción ante campamentos o tomas mientras que las familias que se encuentren utilizando estos conjuntos habitacionales no se vean obligados a retornar a su antigua situación. Pese a esto, esta propuesta debe estar definida bajo un rango temporal establecido para que las familias encuentren una solución habitacional distinta y acorde a los estándares habitacionales de una vivienda digna.

La tercera ventaja se presenta en la posibilidad de desarrollar proyectos similares al de cerrillos con la villa panamericana, ya que si bien se presenta como una respuesta a los campamentos, el hecho de utilizar terrenos fiscales permite incorporar un diseño de urbanización sostenible, permanente y con integración territorial, lo que incluye la posibilidad de diseñar viviendas definitivas que se puedan adquirir mediante subsidio que cuenten con áreas verdes, distintos servicios y que además incorpore el transporte público.

La cuarta ventaja de este sistema es la posibilidad de implementar este tipo de solución en otras comunas del país, especialmente en el norte donde la proliferación de campamentos es un problema latente y sin ninguna solución en el corto plazo. Aunque esto último debe ser estudiado y rediseñado para abordar los desafíos de la población migrante en situación irregular.

Un punto de infección de esta medida es que debe ser realizada bajo un previo estudio de la ubicación de los terrenos y la posibilidad de cumplir metas de integración, ya que como menciona Berczely & Ábalos (2021) la ciudad de Santiago cuenta con 1.100 hectáreas pero solo un 40% de estas presenta las condiciones necesarias para ser destinadas a un uso habitacional.

Los desafíos de esta propuesta se encuentran en el arriendo de la vivienda, ya que existe la posibilidad de que las familias no deseen arrendar y sigan buscando una solución habitacional en tomas o campamentos, situación que no debe proliferar por los peligros a la salud y seguridad. Por otro lado, existe la posibilidad de que esta medida no sea adoptada como transitoria debido a los problemas de diseño e implementación que se mantienen en nuestras políticas habitacionales y que requieren de una mirada de política de Estado para finalizar con el actual sistema que depende de las prioridades definidas por el gobierno de turno y llevadas a cabo por ONG's. Así de nuevo se abre la posibilidad de legislar en el derecho a la vivienda y en las responsabilidades del estado, situación que debe ser debatida para incorporar una responsabilidad activa en la producción de vivienda social dirigida a las personas de menores ingresos y el resguardo de las características de materialidad y seguridad de las viviendas que habitan.

9.3 Rediseño de los subsidios y destino de los montos

Según la data del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre el periodo 2000-2022 se ha hecho un gasto en subsidios por un monto de 734.838.878 U.F. Además, al revisar el promedio del presupuesto anual para el periodo 2002-2012 y compararlo con el promedio del periodo 2012-2022, el primero asciende a 34.372.011 U.F anuales mientras que el segundo asciende a 69.810.348 U.F anuales, lo que equivale a un incremento del 103% entre ambos periodos. Estas cifras presentan una disyuntiva en cuanto a la eficacia de los programas siendo que el monto ha crecido con el tiempo pero el déficit habitacional no ha presentado cambios significativos.

Así la primera propuesta para enfrentar los problemas discutidos a lo largo de este trabajo es rediseñar el sistema de subsidios y ampliar la base de estos, dejando de lado la naturaleza de subsidiar solamente la demanda y comenzar con un plan de producción de la vivienda social. El primer paso sería cambiar las atribuciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, junto con establecer un programa colaborativo donde participen municipalidades y entidades privadas encargadas de la producción. Esto permitiría hacer un proceso de planificación urbana cohesionada para que el destino de los montos cumpla objetivos de producción, transferencias directas, transporte, servicios, áreas verdes e inversión. El segundo paso de este rediseño es el financiamiento de la producción mediante la compra de materiales o con entrega de bonos directos a proyectos de infraestructura habitacional, así comenzaría un plan de abaratar costos y disminuir el precio de las viviendas. El tercer paso consistiría en mantener parte de los subsidios a la demanda que existen al día de hoy pero cambiando la manera de postular, los montos entregados y la oferta de estos, ya que al momento de desarrollar este trabajo se mencionaba la existencia del D.S. 49, D.S. 01, D.S. 19, leasing habitacional y el más reciente subsidio habitacional, donde exceptuando el subsidio D.S. 19, todos deben contar con un ahorro mínimo lo que termina excluyendo a las familias de menores ingresos que no pueden dirigir cierta cuantía al ahorro. Así el plan consistiría en disminuir la oferta de subsidios entregados pero ampliando el destino final de los montos, los que ahora podrían ser utilizados para arrendar una

vivienda producida por el Estado o en su defecto complementar el pago del arriendo de una vivienda privada o también podrían ser destinados al financiamiento de la compra de una vivienda producida por el Estado o complementar el pago de un crédito hipotecario para comprar una vivienda del mercado. El cuarto y último paso se encuentra en definir las entregas de los subsidios, ya que cualquier persona podría postular independiente del ingreso que mantenga pero existiría una diferencia en los plazos de entrega. Así mediante el uso de una tabla donde se definan rangos de ingresos, se podrá establecer el monto a recibir, la prioridad para adquirir o arrendar una vivienda producida por el Estado y también si se desea adquirir un rol de inversionista que permita acceder a mejores proyectos a cambio de complementar el financiamiento que realiza el Estado.

El principal desafío de este sistema se encuentra en la necesidad de legislar para establecer una planificación en conjunto a distintos actores, donde debe existir una naturaleza cooperativa en el diseño urbanístico de la ciudad, además de que debería ponerse en marcha de forma paulatina para que los proyectos habitacionales comiencen a ser construidos y al mismo tiempo encontrar personas que deseen invertir en la producción de una vivienda de forma similar a la que se utiliza con proyectos en blanco o en verde.

En caso de que el plan anterior no pueda llevarse a cabo también existe la posibilidad de mantener el sistema de subsidios a la demanda pero rediseñar la función de estos y el mecanismo de entrega. Partiendo por el hecho de que se mantenga el presupuesto anual pero quienes postulen a este programa reciban un complemento a sus ingresos por un tiempo determinado, bajo un sistema de rangos de ingreso y la proporción del monto a recibir. La idea es que mediante una correcta fiscalización y regularización de sistema de arriendos y un panorama económico que permita el pago de créditos hipotecarios en menos de 30 años, las personas puedan participar activamente en el mercado de la vivienda con un complemento al ingreso que les permita financiar un crédito con tasas más bajas o el arriendo de una vivienda. Además, Berczely & Ábalos (2021) comentan que un cambio

como este también hace que el sistema sea universal ya que no existiría límites en cuanto a monto y destino, además de facilitar la reasignación en caso de no cumplir las condiciones de postulación.

La última propuesta va en solución de asignación de montos y ayudas al financiamiento del hogar. Para responder los problemas de los montos entregados respecto al crecimiento del precio de la vivienda, se podría establecer una mesa de trabajo desde el senado con colaboración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo encargados de planificar un reajuste de los subsidios cada 4 años o por un periodo a definir, así se podría mantener una respuesta más atinente a las dinámicas del mercado. Además, para responder al mismo tiempo el problema de financiamiento se podría utilizar al Estado como aval para el crédito hipotecario de una forma similar a la utilizada por el CAE.

Sin embargo esta última propuesta debe ser estudiada y diseñada asumiendo la posibilidad de que exista mora respecto a los pagos aceptados por los postulantes al beneficios. Situación que podría complicar aún más las políticas de vivienda social.

10. CONCLUSIÓN

Realizar el análisis de la economía política de la vivienda en Chile ha demostrado ser todo un reto para mis conocimientos y habilidades, y al mismo tiempo un proceso de aprendizaje sumamente nutritivo y motivante como estudiante.

Al comienzo este trabajo fue planteado bajo la única idea de explicar y presentar una parte de los dolores de la población desde sus necesidades habitacionales que dieron paso a los hechos desencadenados durante el 18 de octubre de 2019 y a la vez criticar como el desarrollo del país fue absorbido por ciertos grupos de poder dando resultado a las desigualdades que se mantienen hasta el día de hoy y que he observado con el paso del tiempo en las diferencias urbanísticas de las comunas, las diferencias en el diseño de los espacios públicos, la cantidad de áreas verdes y espacios de recreación, los tiempos de traslado y su impacto en la calidad de vida, el acceso a servicios educacionales o establecimientos de salud, el tratamiento de la seguridad como también en la mixtura social y su impacto cultural. Sin embargo, una vez adentrado en la materia y mientras avanzaba en el estudio de las dinámicas del mercado, la historia política y económica del país, los desafíos de los gobiernos y sus logros, el impacto de la pandemia y como la migración supone nuevos desafíos, me di cuenta que realizar una simple critica no bastaba, ya que tratar de explicar el origen de estos problemas y presentarlos en un texto que sea fácil de abordar pero que contara con conocimientos técnicos del tema, también requería de la presentación de una solución que nos permitiera abordar las carencias que se encuentran pendientes, desde una mirada inclusiva, sostenible e integral.

Así el objetivo final de este trabajo no es solo criticar el modelo de desarrollo económico chileno, si no también es rescatar los avances en materia de políticas públicas y dar a conocer una visión más amplia del tema. Además, reconocer estos hechos también nos permite mantener un debate que incluye ideas distintas a las presentadas, ya que la gracia de las políticas públicas es nutrirlas de conocimientos, teorías, modelos y estudios hasta obtener una planificación optima y atingente a las

necesidades presentes y futuras de la población. Así, finalmente este trabajo presenta directrices que pueden complementar la soluciones habitacionales existentes o en su defecto, cambiarlas por completo. Además se insta a debatirlas, reformularlas y discutir las, para obtener en un futuro ideas mejor trabajadas, con mayor información y con una mejor implementación.

Por otro lado, es necesario mencionar que el debate en materia habitacional se extiende a distintas dimensiones sociales, políticas o económicas, ya que la vivienda es fundamental para el desarrollo familiar, el cuidado de la salud, la seguridad y la calidad de vida, además de ser parte de una industria y un mercado que impacta el crecimiento de un país y su mercado laboral. Por lo que no existe un único modelo de planificación y desarrollo urbano que sea diseñado de tal forma que no tenga fallas ni provoque externalidades negativas. Esto significa que si se deseara utilizar una planificación urbana distinta a la presentada en el trabajo y que tiene por nombre urbanismo neoliberal, es de esperarse que se gesten nuevos problemas sociales a pesar de que se logre dar con una solución al déficit habitacional, la falta de integración social y la desigualdad territorial que se extiende en nuestro país. Junto a esto, al realizar el estudio de la composición del mercado habitacional, este ha demostrado ser un entramado multifacético y con realidades diferentes dependiendo del territorio pero con problemas transversales para la población, donde confluyen distintos participantes (consumidores, entidades públicas, entidades privadas, entidades financieras y entidades sociales) con distintos grados de control en el mercado, con distintas regulaciones, distintas afectaciones a las leyes y distintas prioridades. Así diseñar una política habitacional requiere de un trabajo exhaustivo y en conjunto a estos actores. Además, al estudiar la naturaleza del mercado habitacional se encuentran dinámicas inherentes de un mercado con competencia monopolista lo que supone un desafío en cuanto a su regulación y fiscalización, aspectos que requieren de un Estado profesional, donde se promueva la colaboración público-privada y de alguna agencia capaz de recopilar información, estimular la competencia y proteger al consumidor.

Por último, el gran dilema que enfrenta el país y la efectividad de cualquier política habitacional es la relación que existe entre el nivel de ingreso de los hogares y la asequibilidad de la vivienda, ya que la base de los problemas de financiamiento es el bajo ingreso monetario que presenta la población. Factor que impide el ahorro para pagar un crédito hipotecario que por lo demás mantendrá una duración muy superior a los 20 años óptimos para que el acceso de la vivienda sea considerado alcanzable. Esto supone que independiente de las acciones que se tomen para planificar una nueva política habitacional, primero se debe atender la falta de crecimiento del país que limita la demanda de empleos, la altísima informalidad laboral que permea cualquier política dirigida a aumentar los sueldos, la asimetría de poder que impide una correcta negociación de los salarios y la falta de inversión dirigida a investigación y desarrollo que permita fortalecer la matriz productiva y así aumentar la productividad del empleo.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que nos encontramos en una encrucijada política que entorpece el debate y que tiene como único objetivo atacar a quien piensa distinto, situación que nos impide avanzar en soluciones para los problemas del sistema de pensiones, los problemas de seguridad, los problemas del sistema de salud, los problemas educacionales, los problemas de migración y por último, los problemas habitacionales. Por lo que espero que este tipo de trabajo promueva la colaboración entre distintas miradas políticas, donde las diferencias deberían promover los avances y no retrasarlos.

11. REFERENCIAS

- Vergara - Perucich, F., Aguirre Nuñez, C., Encinas, F., Truffello, R., & Ladrón De Guevara, F. (2020). *Contribución a la economía política de la vivienda en Chile*. Santiago de Chile: RiL editores.
- Parrado H, E., Cox P, P., & Fuenzalida C., M. (2009). EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE VIVIENDAS EN CHILE. *Economía Chilena*, 51-68.
- Hurtado C, J. (2019). *Índice de acceso a la vivienda*. Santiago de Chile: Camara Chilena de la Construcción.
- Aranda G, S. (2014). *Análisis Histórico de las Políticas de Vivienda en Chile, Conformación urbana y problemáticas a superar*. Santiago de Chile: Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial.
- Imilan Ojeda, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: El camino neoliberal*. Santiago de Chile: Working paper series CONTESTED_CITIES.
- Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada (Nro. 21)*. Geneva: Naciones Unidas.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Evolución de la Pobreza 1990 -2017 ¿Cómo ha cambiado Chile?* Santiago de Chile.
- Le Monde diplomatique. (2010). *LAS CAPITALAS DEL CAPITALISMO: CIUDADES, URBANISMO Y DESASTRE EN CHILE*. Aún Creemos En Los Sueños.
- Convención Constitucional. (6 de Mayo de 2021). *Acuerdo por la Paz*. Obtenido de Chileconvención: https://www.chileconvencion.cl/proceso_constitucion/acuerdo-15-de-noviembre/

- Navarrete, E. (19 de Agosto de 2022). *Explicador Constitucional: ¿Qué dice la propuesta de nueva Constitución respecto del derecho a la vivienda?* Obtenido de LA TERCERA: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/explicador-constitucional-que-dice-la-propuesta-de-nueva-constitucion-respecto-del-derecho-a-la-vivienda/XBBRGPJDV5CLRJOZQWQ5LUAJLE/>
- Convención Constitucional. (2022). *Propuesta Constitución Política de la Republica de Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021). *CASEN 2020 En Pandemia: Análisis de carencias de la Pobreza Multidimensional en pandemia*. Santiago de Chile.
- Antilao Millanao, M. M. (2021). *EFFECTOS EN LA ECONOMÍA Y CAMBIOS QUE PROVOCA EL INGRESO DE INMIGRANTES EN LA SOCIEDAD CHILENA*. Valparaíso.
- Aninat, I., & Vergara, R. (2020). *Inmigración en Chile Una mirada multidimensional*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Vol 66, 1 - 12.
- Sabatini , F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* 26(77), 49-80.
- Fuster-Farfán, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE* 45(135), 5-26.
- Elena Ducci, M. (1997). Chile: El lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE* 23(69), 99-115.
- Encinas, F., Aguirre, C., Truffello, R., & Hidalgo, R. (2019). Especulación, renta de suelo y ciudad neoliberal. O por qué con el libre mercado no basta. *ARQ* (102), 120-133.

- López, E. (2018). La falacia de la pobreza en los ‘guetos verticales’. *ARQ* (98), 149-151.
- Vallier, K. (Winter Edition de 2022). *Neoliberalism*. Obtenido de The Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/archives/win2022/entries/neoliberalism/>
- Congreso Nacional de Chile. (22 de Septiembre de 2005). *Constitución Política de la República de Chile*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Organización de las Naciones Unidas. (3 de Enero de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Congreso Nacional de Chile. (30 de Noviembre de 1979). *Decreto 420*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090219>
- Villalobos Martínez, N. S. (2022). *ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, RECOGIDA EN EL DECRETO SUPREMO N°19 DE 2016, EN LA REGIÓN METROPOLITANA*. Santiago.
- Alvarado Leyton, M., & Elgueta Labra, G. (2021). La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979). *Divergencia* (16), 10-29.
- Hidalgo Dattwyler, R. A., Paulsen Bilbao, A. G., & Santana Rivas, L. D. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: El caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios* 13(32), 57-81.
- Ministerio del Interior. (10 de Junio de 1974). *Decreto Ley 519*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://bcn.cl/3e0ku>

- Ffrench-Davis, R. (2014). *CHILE ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD: Cuarenta años de políticas económicas y sus lecciones para el futuro*. Santiago de Chile: J. C. SÁEZ Editor.
- Congreso Nacional de Chile. (12 de Julio de 2023). *Historia Política Periodo 1973-1990*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1973-1990
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2012). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile ANTECEDENTES HISTÓRICOS*. Santiago de Chile: LOM.
- Tapia Zarricueta, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002 Autores/as. *Revista INVI* 26(73), 105-131.
- Barrientos Dinamarca, P., & Miranda Pérez, F. (2015). *Políticas Públicas y Vivienda Social en Chile Desafíos de la Política habitacional-Urbana, orientada al entorno de la Vivienda*. Santiago de Chile: Tesis para optar al título de Administradora Pública, Licenciada en Gobierno y Gestión Pública.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021). *Módulo de vivienda Casen 2020 en pandemia*. Santiago de Chile: Centros de estudios de Ciudad y Territorio.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1996). *Ciudad y Vivienda: Santiago de Chile*. Santiago: Departamento de Estadísticas MINVU.
- Berczely, G., & Ábalos, P. (2021). *VIVIENDA SOCIAL EN CHILE PROPUESTAS CONCRETAS PARA RESOLVER EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LA SEGREGACIÓN EN LAS CIUDADES*. Santiago de Chile: Horizontal.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City* 9(1), 101-107.

González, L. (2017). Gestión Territorial post 27-F en Chile: implicancias sobre el Hábitat residencial.

Bitácora Urbano Territorial 27(2), 109-116.

Congreso Nacional de Chile. (17 de Julio de 2023). *Historia Política Periodo 1990-2022*. Obtenido

de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:

https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1990-2022

Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

González-Muzzio, C., & Sandoval, V. (2018). Capitalismo de desastre en procesos de reconstrucción

en Chile. En J. Inzulza, A. Maragaño, C. Boano, & I. Díaz, *Reconstrucción de ciudades intermedias en el siglo XXI Procesos de gentrificación post desastres naturales* (págs. 41-

51). Talca: Universidad de Talca.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014).

Hacia Una Política Nacional de Desarrollo Urbano. Vol 4. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables y calidad de vida. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ffrench-Davis, R. (2022). *La Pandemia Neoliberal. Hacia una Economía al Servicio de la Gente*.

Santiago de Chile: Taurus.

Aste Leiva, B. (20 de Abril de 2020). *Estallido social en Chile: la persistencia de la Constitución*

neoliberal como problema. Obtenido de DPCE Online:

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/885>

Arce, M. (24 de Diciembre de 2018). *Sector Inmobiliario anticipa fuerte crecimiento para el 2019*.

Obtenido de Diario Financiero: [https://www.df.cl/empresas/infraestructura-inmobiliaria/sector-inmobiliario-anticipa-fuerte-crecimiento-de-las-ventas-](https://www.df.cl/empresas/infraestructura-inmobiliaria/sector-inmobiliario-anticipa-fuerte-crecimiento-de-las-ventas-2019#:~:text=En%20este%20contexto%20econ%C3%B3mico%20a,y%2015%25%20para%20ese%20ejercicio)

[2019#:~:text=En%20este%20contexto%20econ%C3%B3mico%20a,y%2015%25%20para%20ese%20ejercicio](https://www.df.cl/empresas/infraestructura-inmobiliaria/sector-inmobiliario-anticipa-fuerte-crecimiento-de-las-ventas-2019#:~:text=En%20este%20contexto%20econ%C3%B3mico%20a,y%2015%25%20para%20ese%20ejercicio).

Georesearch. (11 de Noviembre de 2019). *Análisis comunal alteración valor social*. Obtenido de El mostrador:

https://media.elmostrador.cl/2019/12/Georesearch_AnalisisEstadoEmergencia20190611.pdf

GfK. (1 de Mayo de 2019). *Estilos de vida de los grupos socioeconómicos de Chile*. Obtenido de ANDA: https://www.anda.cl/wp-content/uploads/2019/05/GfK_GSE_190502_FINAL.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Informe Desarrollo Social 2020*. Santiago de Chile.

Cámara Chilena de la Construcción. (06 de Julio de 2021). *Conferencia Ciudad: Estudio de CChC demuestra que se necesitan más de 30 años para resolver el déficit habitacional*. Obtenido de Cámara Chilena de la Construcción: <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/conferencia-ciudad-estudio-de-cchcdemuestra-que-se-necesitan-mas-de-30-anos-para-resolver-el-deficit-habitacional>

TECHO un techo para Chile. (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021*. Santiago de Chile: Centro de Estudios.

TECHO un techo para Chile. (2023). *Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023*. Santiago de Chile: Centro de Estudios.

Stefoni, C., & Contreras, D. (2022). *Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2022). *Encuesta Nacional Bicentenario*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC.

Universidad de Talca. (2020). *Situación inmigrante durante la pandemia por COVID-19 en Chile*. Talca: Centro Nacional de Estudios Migratorios.

