

**PROPUESTAS PROGRESISTAS  
PARA EL DERECHO SOCIAL A LA  
VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL  
TERRITORIO CON DIGNIDAD**



## 1. Panorama actual de la vivienda en Chile

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC), expresión gremial de la industria inmobiliaria en Chile, dio a conocer recientemente un estudio, desarrollado en 2019, que determinaba el Índice de Acceso a la Vivienda en Santiago. De igual modo, este estudio contextualizó la realidad de Santiago, comparándolo con el escenario presente de otras ciudades alrededor del mundo. Utilizando el índice Price Income Ratio (PIR), concluye que **el acceso a la vivienda en Chile posee una clasificación “severamente no alcanzable”**.

Según el reporte realizado por la CChC, el escenario se explica por dos factores esenciales. En primer lugar, el rápido crecimiento económico que ha experimentado la economía ha dado paso a un aumento en los ingresos promedio, por lo que el aumento en el valor de las viviendas se vincula, hasta cierto punto, con el aumento en el PIB per cápita del país. En segundo lugar, otro factor que determina el aumento exponencial del valor de los bienes raíces es el aumento en el precio del suelo, resultado de las “normativas de contención urbana” que se han desarrollado en diversos territorios del país.

Por ello, el fundamento explicativo no explicitado de esos fenómenos, es el hecho de que **la vivienda es un bien de mercado en Chile**.

Un dato clave es que para **el año 2017 hubo un aumento en el porcentaje de arrendatarios (24%) y se registró la cifra más baja de propietarios de viviendas en veintisiete años (59%)**. Al mismo tiempo, se produjo un aumento del porcentaje de inversionistas en la compra de viviendas, pasando de un 11% para el año 2011 a un 36% para el año 2018.

Todo lo anteriormente expuesto muestra un escenario desalentador, en donde se aprecia **un aumento en la cantidad de solicitudes al Estado para subsidios habitacionales** (un 13% el año 2017, con respecto al año 2015), del mismo modo que se aprecia **un incremento en la cantidad de familias viviendo de allegadas** (de un 35% en 2017, respecto al año 2015). Asimismo, se constata una cantidad preocupante de familias (40.541) que para el año 2017 vivían en campamentos.

Según las estadísticas de Techo Chile, en el año 2020 existían cerca de 46.000 familias que vivían en campamentos, es decir, cerca de 185.000 personas viviendo en condiciones de precariedad, muchos de ellos incluso sin suministro de agua potable o red de alcantarillado.

Uno de los ámbitos de la vida social en que la concepción del Estado subsidiario ha operado con efectos dramáticos ha sido precisamente la vivienda, generando un déficit habitacional, con impactos específicos en los grupos sociales vulnerables, que viven en campamentos o en condición de allegados. Ello se imbrica con la fragilidad de la planificación del crecimiento urbano y territorial, que hace inviable para esos sectores una vivienda digna, la que, aparte de entregar un techo, debiera brindar un entorno de inclusión y sustentabilidad, lo que implica conectividad, áreas verdes, centros de salud y de educación cercanos, seguridad y equipamiento comunitario, entre otros.

La política puesta en marcha en la dictadura, que se orientaba a la construcción de unidades habitacionales de reducido tamaño y entornos no sustentables, en términos sociales y ambientales, por el condicionamiento del mercado a la política habitacional, dio origen en la Región Metropolitana a un escenario en que **la desigualdad social se expresa además en términos territoriales.**

La incorporación predominante de relaciones del mercado a la política habitacional, devino en que la segregación territorial se hizo costumbre.

Estos problemas han provocado que las personas que viven en campamentos centralizados presenten incluso mayor bienestar que las personas que han optado por viviendas sociales. A su vez, un porcentaje de las personas a las que van dirigidas las ayudas sociales en esta materia prefieren vivir de allegados o arrendatarios.

Esos índices preocupantes no son ajenos a los grupos de ingresos medios, que no pueden acceder a vivienda propia y digna propia debido a los altos precios de las inmobiliarias, o se ven forzados al endeudamiento, en circunstancias de la existencia de enormes dificultades para acceder al crédito en la banca, por el nivel de endeudamiento preexistente no resuelto o el empleo precario, que inviabiliza ser reconocidos como sujetos de crédito.

De acuerdo a los estudios de la Fundación Sol, **cerca del 70 por ciento de los trabajadores tiene sueldos bajo los \$500.000, lo que hace casi imposible adquirir una vivienda**, debido a que los bancos, para acceder a un crédito hipotecario, requieren por lo general una remuneración de cerca de \$1.500.000. Respecto de las familias con remuneraciones que oscilan entre \$1.000.000 y \$2.000.000, también se ven imposibilitadas de adquirir una vivienda propia debido a los altos valores que se ofrecen en el mercado actual, que oscilan entre las 40 a 55 U.F/m<sup>2</sup>. Un claro ejemplo es una propiedad de 3.500 U.F, 67 m<sup>2</sup>, en cuyo caso el dividendo puede oscilar entre los 500 mil a los 600 mil: es decir, casi el 50% del sueldo de un trabajador. Lo anterior queda de manifiesto en un estudio realizado por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio de abril del 2020, "Base de Datos sobre Vivienda Asequible en la OCDE. Análisis para Chile". Allí se establece que **un 32% de la población del quintil inferior del país, gasta más del 40% de su ingreso en pago de créditos hipotecarios**.

Otro dato significativo de este informe, es la comparación con el resto de países de la OCDE, en los cuales los compradores disfrutaban de subvenciones y apoyo del poder del Estado para la adquisición de una vivienda, que consiste principalmente en exenciones de impuestos para costos asociados a la compra de vivienda y la deducibilidad de intereses hipotecarios. La deducción de intereses hipotecarios cuesta el 0,4% del PIB de Estados Unidos y el 1,3% en los Países Bajos. Para Chile esta cifra no es significativa (cerca de 0,05% del PIB).

La realidad de la vivienda ha salido a la luz pública producto de la pandemia de la COVID-19, en donde se ha podido observar como en departamentos de 40 m<sup>2</sup> se encuentran hasta dos y tres familias habitando en ellos, y en esa superficie han debido realizar la cuarentena.

## 2. El derecho a la vivienda en la experiencia internacional

Los derechos humanos son indivisibles entre ellos, conforme a la doctrina internacional que la humanidad ha establecido a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este sentido, **el derecho a la vivienda ya estaba delineado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se consagró consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que constituye un tratado vinculante para los Estados que resolvieron suscribirlo, como es el caso de Chile.

El Artículo 11 del Pacto señala que “los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En su Observación General, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU proporcionó una guía a los respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una “vivienda adecuada”, incluyendo algunas de las siguientes características interrelacionadas:

**–Seguridad jurídica de la tenencia.** Cada persona debe tener un nivel de seguridad en su situación de vivienda para estar protegido frente al desalojo forzoso o arbitrario, así como el hostigamiento u otras amenazas. Dicha protección puede adoptar diversas formas, tales como la propiedad legal, el alquiler o una cooperativa de vivienda.

**–Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.** Los Estados deben garantizar que las viviendas ofrecen las instalaciones necesarias para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, lo que incluye el acceso a los recursos naturales y comunes: el agua potable, la energía, la calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias y de aseo, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de desechos, entre otros.

**–Asequibilidad.** La vivienda y sus costos relacionados deben ser proporcionales a los niveles de ingresos, y en un nivel que no comprometa otras necesidades básicas. Los Estados deberían crear subsidios de vivienda para los que no

pueden costearse una y poner en marcha protecciones frente a los alquileres no razonables.

**-Habitabilidad.** La vivienda debe proporcionar a sus habitantes un espacio suficiente, ser segura para vivir y dar protección contra el frío, el calor, la lluvia y otros elementos de la naturaleza y riesgos estructurales.

**-Accesibilidad.** Todo el mundo debe tener acceso a una vivienda adecuada, especialmente los más vulnerables. Los Estados deben ofrecer vivienda prioritaria a grupos desfavorecidos. Los Estados deben elaborar planes de viviendas apropiadas para aumentar el acceso a las personas sin hogar o los sectores empobrecidos de la sociedad.

**-Ubicación.** La vivienda adecuada debe estar en un lugar que permita acceso a las opciones de empleo, servicios de salud y educación y otros servicios sociales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, realizada en Quito en octubre de 2016, incluyó además en su Declaración Final el concepto de **Derecho a la Ciudad**, que incorpora el derecho a la vivienda, pero lo inscribe en el contexto de la construcción de ciudades inclusivas y sustentables, en las cuales sea garantizado el derecho a la vivienda en entornos territoriales que garanticen el derecho a una vida digna y segura, con integración social y sustentabilidad.

**Aproximadamente 72 son los países que han reconocido a la vivienda como un derecho fundamental y constitucional** (por ejemplo, España, Argentina, Uruguay y México). En los casos de los países que no han reconocido a la vivienda como un derecho constitucional, la tendencia dominante es que sus leyes ordinarias sostienen políticas públicas universales que se orientan de nivelar la desigualdad entre los habitantes a través del acceso general a la vivienda (por ejemplo, Canadá).

España es un caso clave en institucionalización de reconocimiento del derecho a la vivienda. En la Carta Fundamental de ese país se establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, a través del actuar de los poderes públicos, lo que “promoverán las condicio-

nes necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

Otro caso significativo, cercano regionalmente a Chile, es Argentina. El artículo número 14° (bis) de la Constitución consagra el derecho a la vivienda, señalando que el Estado deberá ser garante de iniciativas de seguridad social, que sean integrales e irrenunciables, entre las cuales se especifica el “acceso a una vivienda digna”. En el caso de Uruguay, el derecho a la vivienda se encuentra consagrado constitucionalmente, a través del artículo número 45° de la Carta Fundamental, el que señala que “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa”, determinando que “la ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

En absoluta concordancia con los anteriores dos casos señalados, el caso de México también presenta una consagración constitucional del derecho a la vivienda, en donde el artículo 4° de la Constitución dispone que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, a través del uso de La Ley y de los instrumentos que aquella ofrece para lograr aquel objetivo.

En el caso de Chile, en los Gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende se apuntó a establecer la vivienda como un derecho fundamental para los ciudadanos, en coherencia con la tendencia a la expansión creciente de los derechos sociales que experimentó el país durante el siglo XX.

Con el golpe de Estado y la dictadura cívico-militar se generó un cambio de paradigma y la vivienda pasó a ser considerada como un bien de mercado. Durante la década de 1970, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) compatibilizó el proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo todas las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo y la acción de la industria inmobiliaria privada, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado, por ejemplo, en materia de construcción de vivienda.

Bajo esta concepción, **el Estado pasó a ser, en términos absolutos, un subsidiario de los sectores más vulnerables, con el fin de que resolvieran la necesidad de una vivienda en el mercado.** Aunque este sistema se planteó como la solución al problema de la vivienda en Chile, en la dictadura se construyó una cantidad de viviendas similares al período de Frei y por debajo de las generadas en el Gobierno de Salvador Allende.

En este contexto, **no resulta sorprendente que la Constitución impuesta en la dictadura no contemple el derecho a la vivienda.**

Durante el período postdictadura, se realizaron esfuerzos por incrementar el papel social del poder del Estado en de vivienda, pero no se ha cambiado la esencia del paradigma.

### **3. Propositiones Progresistas**

#### **a) Consagrar el derecho social a la vivienda y la ciudad en la Nueva Constitución**

El déficit habitacional actual en Chile, la inaccesibilidad en aumento de una vivienda y las políticas públicas que colocan el mercado como instrumento principal para el acceso de la población a la vivienda, vinculadas con la inexistencia de una concepción de concepto de vivienda y ciudad dignas, permiten sostener que **el punto de partida para superar la crisis de vivienda en el país es la consagración del derecho social a la vivienda y la ciudad en la Nueva Constitución.**

Se debe asegurar a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada que permita vivir en seguridad y dignidad, lo que implica que el Estado garantice aspectos tales como gastos soportables, disponibilidad de servicios e infraestructura, habitabilidad y asequibilidad. Por otro lado, se debe garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad, lo que implica su gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad y bienes comunes, y el ejercicio pleno de la ciudadanía, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social y de género, y equilibrio entre las dimensiones urbanas y rurales.

Esto debiera ser una dimensión ineludible a abordar en el proceso constituyente en marcha y en el trabajo de la futura Convención Constitucional, en estrecha relación con **la necesidad de poner término a la concepción de un Estado subsidiario y su reemplazo por un Estado garante de derechos y de carácter solidario.**

Si bien este hecho no cambiará a corto plazo el problema habitacional en el país, es una condición necesaria para repensar las políticas públicas, así como las responsabilidades y competencias del Estado en torno a esta materia, con una coherencia a largo plazo, más allá de las coyunturas de los gobiernos.

#### **b) Un Estado y un poder público con un papel dirigente y protagónico en la resolución del derecho a la vivienda**

El Estado como garante de la vivienda y ciudad digna en coherencia con los demás derechos sociales consagrados en la Constitución, **implica un poder público con las facultades y las capacidades para resolver las necesidades habitacionales de la población, en particular de los grupos socialmente vulnerables y de los grupos de ingresos medios: es decir, de la inmensa mayoría de las familias chilenas que no cuentan con capacidad de adquisición de una vivienda en el mercado inmobiliario.** Ello significa, entre otras cosas, lo siguiente:

**–Que el Estado restablezca sus capacidades institucionales como agente constructor de viviendas,** a través de una empresa o un servicio de carácter nacional y descentralizado de construcción.

**–Que el Estado disponga en forma gratuita la propiedad fiscal, administrada hoy por el Ministerio de Bienes Nacional u otras reparticiones,** cuando sean necesarios para construir viviendas para las familias socialmente vulnerables. En el Gobierno anterior se estableció un convenio de cooperación entre los Ministerios de Vivienda y Bienes Nacionales, pero se hace necesario que sea regulado normativamente en forma permanente y no sea solo la expresión de un gobierno específico.

**–Que el Estado incremente sus facultades para lograr incrementar el suelo disponible para vivienda,** a través de la compra directa de suelo a privados o través de la expropiación en términos justos para el particular.

**–Que el Estado sea coejecutor de proyectos habitacionales público–privados,** similares a la experiencia de países OCDE, como proyectos inmobiliarios de integración social, para los grupos sociales emergentes, con un porcentaje de viviendas sociales.

**–Que el Estado ponga en marcha una política de arriendo social:** por ejemplo, a través de la utilización de terrenos no habitados para generar arriendos sociales, con ganancias para el dueño del terreno, o el establecimiento de “alquileres sociales” con proyectos del Estado, política aplicada en una diversidad de ciudades de Europa como Viena.

Por cierto, todo ello implica poner fin a las limitaciones existentes hoy en la Constitución, que restringen la capacidad emprendedora del Estado.

Lo planteado no supone propósito alguno de confrontar la industria inmobiliaria, sino que una redefinición del mercado inmobiliario, que lo haga más competitivo y más justo en lo que se refiere a la equidad social, con la incorporación del Estado como nuevo actor.

**–Por último, se requiere que el Estado mejore su capacidad de regulación.** Para proyectos inmobiliarios privados de gran escala, es necesario redefinir normas y procedimientos para que estén obligados a resolver su impacto urbano y no solo su impacto vial, para que sean efectivamente contribuyentes a la calidad de vida de las personas y las ciudades en aspectos patrimoniales, viales, culturales, económicos y ambientales, lo cual también contempla los estándares de calidad en áreas verdes, luminaria y equipamiento.

**c) Por más y mejor Estado para el derecho a la vivienda, la ciudad y el territorio**

**Es necesario consolidar institucionalmente la Comisión Interministerial de Vivienda, Ciudad y Territorio,** que articule en materia de planificación, diseño y ejecución de políticas en los Ministerios sectoriales de Vivienda, Obras

Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, y Bienes Nacionales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional. No nos parecen apropiadas las propuestas de fusión de Secretarías de Estado, poniendo fin, por ejemplo, a los Ministerios de Vivienda y Bienes Nacionales, inspiradas en la idea de reducir el tamaño del Estado y que apuntan en dirección opuesta a la necesidad de modernizar y desburocratizar.

Necesitamos más y mejor Estado, y ello se puede resolver en esta materia a través de hacer permanente una articulación virtuosa de los sectores del poder público que pueden y deben estar involucrados en el desarrollo e implementación de una agenda institucional basada en el derecho a la ciudad, la vivienda y el territorio, en particular recogiendo las propuestas de **la Política Nacional de Desarrollo Urbano**.

Otro de los desafíos de la Comisión Interministerial será la elaboración de **política de suelo**, que incluya reformas legales y reglamentarias, que permita garantizar que el Estado acceda a suelos públicos y privados de calidad, así como definir y operacionalizar la aplicación de estándares de equidad urbana aplicables a políticas y programas, definiendo así planes de inversión pública multisectorial.

La Comisión Interministerial deberá hacerse cargo del diseño de **una política nacional de ordenamiento territorial**, considerando que la planificación democrática y técnicamente fundada de los territorios es condición indispensable para la construcción de ciudades que garanticen un habitar con inclusión social y sustentabilidad.