

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

La vivienda social. Relación estado-mercado y sociedad civil.

Claudio Briceño Olivera.

Cita:

Claudio Briceño Olivera (2009). *La vivienda social. Relación estado-mercado y sociedad civil. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1009>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La vivienda social

Relación estado-mercado y sociedad civil

Claudio Briceño Olivera

Universidad de La Frontera Evolución de la vivienda social en Chile

cbriceno@ufro.cl

1.- INTRODUCCIÓN

La incursión del mercado en los asuntos públicos ha configurado, a través del tiempo y de constantes acercamientos a la acción política, una ecuación de complejas relaciones que tienen como marco de referencia la acción de éste en un Estado limitado a una acción de administración, con ciudadanos individualistas, más preocupados, como señala Gómez, de su actuación en este mercado¹ que en asuntos colectivos que deriven en una acción política centrada en el bien común. En este marco identificamos a cada actor de la siguiente forma:

- a) **Estado:** empequeñecido en los temas sociales y su desvinculación a través de la asignación al mercado de la solución a los problemas sociales de la población.

¹ GOMEZ, JUAN CARLOS. (2002) *Democracia y Ciudadanía Latinoamericana en los Tiempos del Libre Mercado*. Revista del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas. Ed. ARCIS. P 45.

- b) **Mercado:** Las empresas constructoras, que desarrollan su acción en función a las leyes de la competencia, mayor eficiencia con el mínimo de inversión.
- c) **Sociedad Civil:** Se encuentra en constante lucha y re-organización social. Su acción reivindicatoria se limita a su objetivo más inmediato: “la casa propia”, no necesariamente la transformación social o la reivindicación nacional del tema vivienda.

Cada forma de actuar señalada anteriormente, se ha configurado a través del tiempo y por lo tanto, es consecuencia de la estructuración que ha desarrollado la sociedad latinoamericana y cómo ha ido constantemente creando brechas entre la acción política y la acción civil, con un Estado administrador que actúa en forma limitada desde la óptica del mercado, incluso en su relación con los ciudadanos.

2.- EL ESTADO. EVOLUCIÓN Y SU RELACIÓN CON LO SOCIAL

El avance sin retorno por la vía del neoliberalismo económico ha configurado lo que Salvadori llamó la transformación del “Estado soberano al Estado Administrativo”², donde el *estatus quo* prevalece en competencias pacíficas, por lo tanto el rol de Estado soberano se presenta casi anacrónico, dando paso a roles de administrador, los cuales tienen mucho más relación con la economía social de mercado en la que se encuentra actualmente inserto.

Alfred Pealler, establece con mucha claridad cual es el objetivo de un Estado en este tipo de economía, él señala que “el proyecto de ordenamiento de la economía social de mercado se basa en la convicción de que el mercado, en combinación con la propiedad privada de los medios de producción (es decir el rasgo esencial del capitalismo) constituye tanto la modalidad más eficiente de coordinación económica, como también una condición necesaria para garantizar la máxima libertad política”³. De más está decir que cuando se entra en un modelo de economía capitalista, el Estado, obligatoriamente se ve limitado en su actuar, ya que “debe” garantizar al mercado una actuación eficiente en la mayor parte de las esferas de competencia donde pueda instalarse de manera “protegida” a través de la tutela del Estado.

² SALVADORI MASSIMO (1997). Estados y Democracia en la era de la Globalización. Colección Las Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.

³ PFALLER ALFRED (1997). El Estado en la economía social de mercado. Modelo y realidad alemana. Colección Las Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.

De esta forma, aunque el Estado haya privatizado su roles en relación a los derechos sociales de la población, no ha podido desligarse de su responsabilidad en la evaluación que de esta actuación se hace por parte de los ciudadanos; es así, que cada vez que las repercusiones de la acciones en el ámbito de las políticas sociales ha sido negativa, la evaluación ciudadana centra su “blanco” en el Estado.

2.1.- EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Para entender de mejor forma la relación del Estado con el ámbito social, es necesario revisar la evolución de las políticas sociales en relación a su enfoque y características. En la mayoría de los países el comportamiento del Estado en función de las políticas sociales, tiene directa relación con la evolución política que sufrieron. De esta forma podemos distinguir etapas comunes en esa evolución, por un lado un período con predominio de oligarquía con características de beneficencia; un período de crisis de este sistema con un fuerte aumento del gasto público y un predominio del Estado en los asuntos públicos; un período de neoliberalismo total con las dictaduras que sucumbieron a las presiones del mercado y de la “modernización” que conllevan y por último, períodos de transiciones sin muchas modificaciones de estructuras económicas (excepto un par de casos en la actualidad).

Boetzel, señala sobre las políticas sociales en Chile, que desde comienzos del siglo XX, hasta 1974, se podía observar un creciente aumento del gasto público, con un Estado fuerte y de actuación protagónica, claro que con un nivel de gasto que no se relacionaba con el nivel de ingresos reales del país, por lo tanto con altas cifras de inflación.

El comportamiento del aparato estatal durante la dictadura militar (1973 -1989) en términos generales es importante destacar la introducción de la lógica neoliberal “absoluta” en la política económica, lo que llevó a concentrar la política social dentro de la misma lógica. De esta forma el Estado entró un proceso de “reprivatización de lo social y la mercantilización de los derechos sociales y económicos de los cuales eran propietarios los ciudadanos”⁴. El Estado finalmente participa en aquellos espacios que el mercado deja de lado, ya sea porque no puede involucrarse o porque en definitiva no le es rentable.

⁴ GOMEZ JUAN CARLOS. Sociedad Civil y Ciudadanía: en una sociedad avanzada. Chile 1990 – 2006. Universidad ARCIS. 2006.

Con el retorno a la democracia, las políticas sociales se concentraron en la ampliación de la cobertura de los programas sociales e inclusión de los grupos que presentaban altos grados de vulnerabilidad, en este punto fueron importantes las mujeres, los pueblos originarios, las personas con discapacidad quienes fueron incorporadas en la red asistencial del gobierno. Las nuevas formas de gobierno re-establecieron los derechos básicos de los ciudadanos y dieron una nueva connotación al concepto de la representatividad, ya que a través de ella se fue generando un nuevo ciudadano, el cual se encontraba más preocupado de su actuación en el mercado que de lo político en su relación con el Estado⁵.

3.- EL SECTOR VIVIENDA

(Política Social, Ciudadanía y Actuación del Mercado)

Chile ha sido pionero en desarrollar, como tema de preocupación estatal, la vivienda orientada a sectores de escasos recursos. Rodrigo Hidalgo señala que “existe cierto consenso en que la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los cuartos redondos y se promulgó en el año 1843. Por cuarto redondo se entendía aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada”⁶. Luego de esta ley se desarrollaron distintas iniciativas en otros países, no sólo de Latinoamérica sino que además de Europa⁷.

El Estado de Chile ha pasado por distintas etapas y éstas coinciden con la evolución de las políticas sociales generales en el país. A continuación les presentamos un cuadro que muestra las distintas modalidades que ha adquirido la política de vivienda social en Chile ⁸

Evolución de la vivienda social en Chile⁹

Periodos	Rol del Estado	Tipologías y/o Características
“Institucionalización del Desarrollo”	-Rol Mixto en la Construcción, -Estado incentiva la Inversión .	- mínimo de 50,4 mt ² , con arquitectura simple. -65 mt ² sectores medios,

⁵ Juan Carlos Gómez señala el concepto de ciudadano *credit-card* mencionado por Tomás Moulian en Chile Actual. Anatomía de un Mito, haciendo referencia a un tipo de ciudadano despolitizado e inmerso en sistema mercantil a través del crédito como factor disciplinario.

⁶ HIDALGO DATTWYLER RODRIGO (1999) La Vivienda Social En Chile: La Acción Del Estado En Un Siglo De Planes Y Programas. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Scripta Nova. Universidad de Barcelona N° 45.

⁷ HIDALGO DATTWYLER RODRIGO (1999), op cit

⁸ Para información más detallada se puede recurrir a la fuente original en los textos editados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile.

⁹ Basado en el Libro “CHILE. Un siglo de políticas en vivienda y barrio”. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Gobierno de Chile. 2004.

(1939-1964)		- Soluciones planimétricas que incluyen dormitorio para servicio doméstico.
"Participación Popular" (1964-1973)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta su intervención. (normas, construcción, financiamiento) -Se reconoce a los privados, pero sólo en la ejecución de construcciones. -Cobra protagonismo la Comunidad y los Municipios -Es obligación del Estado proporcionar una vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desde 20 mt² con la posibilidad de ampliación, hasta 50 mt², en la modalidad PAP. -Tipo bloques con una sup. de entre 35 y 51mt² aprox. -Otra modalidad "tipo población" con una sup. de 36 mt², (constituye la vivienda tipo de la época, CORVI) -Se alcanzó una sup. de 70mt² en la década de 70. -Elemento importante es la incorporación de equipamiento comunitario y la modalidad de prefabricados.
"Gobierno Militar" (1973-1990)	<ul style="list-style-type: none"> -El Estado abandona la función de financiamiento y construcción y se concentra en el subsidio habitacional. -Tales tareas quedan en privados. -El Estado deja de subsidiar la oferta y pasa a subsidiar la demanda. -Se crea el sistema de contratación de obras del sector público. -La vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Vivienda básica 24-36mt², 200-225 UF Aprox. Sobre un terreno de 100mt². 75% subsidio en relación al valor de tasación. -Caseta sanitaria 6 – 12mt². u otras obras de urbanización y equipamiento. -Sub. Rural: 400 – 260 UF valor vivienda con subsidio de 180 -150 UF.
"Gobiernos de la Concertación, década de los 90`" (1990-2000)	<ul style="list-style-type: none"> -Altos grados de confianza entre Estado y privados. -Diversificación de la oferta programática. -Implementación de megaproyectos urbanos. Estado activo, regulador, subsidiario, facilitador. -Fuerte desarrollo de empresas inmobiliaria, estimulación en la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modalidad progresiva: 13-23mt² ampliable en forma privada. Sobre un sitio de 100mt² urbanizado. Ahorro previo de 8 uf. -Modalidad básica: 38-42mt², 8 uf ahorro, viviendas de 230 uf, con un subsidio de 140 uf y un crédito de 80 uf otorgado por la banca o serviu a 15 años. -Modalidad chile barrio: Vivienda de estándar mínimo de 29-48 mt², título de dominio, equipamiento comunitario, desarrollo comunitario y org.
"Nueva Política Habitacional" (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> -Se consolida la asociación publico-privado. -El Estado planifica y diseña programas. Los privados se especializan y diversifican su oferta. -El desarrollo inmobiliario se ve como motor del crecimiento. La participación de la comunidad es vital. 	<ul style="list-style-type: none"> -FCHS: subsidio de 480 UF. Cocina, baño, estar-comedor, un dormitorio, sup. 50mt² aprox.. El mismo sub. Debe contemplar equipamiento. -Social dinámica: 25 mt² con posibilidad de ampliación hasta 50 mt².subsidio de 280 UF. Y un ahorro de 10 UF. De los cuales 120 UF son para el terreno y urbanización.

Fuente: Elaboración Propia

Se han seleccionado tres variables que permiten identificar analíticamente el comportamiento de la triangulación.

- a) El contexto sociopolítico (y la actuación ciudadana)¹⁰. El desarrollo de cada una de las fases que señala el cuadro anterior tiene directa relación con la evolución histórica del proyecto de Estado-nación. En una primera etapa el problema de la vivienda no estaba dentro de los planes del gobierno, era más bien una responsabilidad de quien sustentara la población de obreros que dependían de él, por lo tanto la inversión pública en este tema no era significativa. En el primer período se puede distinguir, por ejemplo, como en la década de los cincuenta, debido a la fuerte migración campo ciudad se aumentaron las movilizaciones sociales que buscaban una solución al problema de la habitación.

En un segundo período la acción del Estado pasa a ser fundamental, hay que recordar que hasta los años cincuenta la inversión pública en vivienda nunca fue significativa, en cambio ya en los sesenta la inversión pública en vivienda representaba el 3% del PGB¹¹. En este período también se vio un incremento en los movimientos sociales, no sólo en el número sino que también en la diversidad que tenían. Uno de los más importantes y que marcó la potencia de la política de vivienda de este período fue el movimiento de los pobladores, cuyo objetivo central era alcanzar una vivienda digna¹². En este período se construyeron más casas y de mejor calidad que en toda la historia anterior de Chile.

En este período la vivienda fue asumida más allá de una entrega de soluciones habitacionales, sino más bien como una estrategia de desarrollo e integración social. De esta forma Garcés (2002) señala que el Estado no sólo construyó más viviendas, sino que además implicó a los pobladores en la construcción conjunta de viviendas sociales¹³.

Durante la dictadura militar hubo un claro retroceso en lo que se refiere a la política de vivienda y al nivel de inversión destinada a esta área¹⁴, si bien es cierto el sector privado siempre estuvo presente,

¹⁰ Incorporaremos la acción ciudadana dentro del análisis del cuadro, dando a entender que cada una de las variables, pero en especial el de los contextos sociopolíticos, va en forma paralela con el desarrollo de la acción ciudadana, y en cada una de ellas esta acción determina el contexto en sí.

¹¹ MINVU (2004) Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Chile.

¹² GARCÉS MARIO. (2002). Analizando nuestras prácticas de construcción de poder popular. ECO. Chile. P 25

¹³ GARCÉS MARIO. (2002). Op cit.

¹⁴ MINVU (2004) *op cit.*

es en esta etapa donde la alianza preexistente dio sus frutos. Con anterioridad a 1960 no había existido en Chile un mecanismo de crédito destinado a la vivienda; la compra de las viviendas estaba supeditada al esfuerzo de los particulares, a los mecanismos establecidos por el Estado para apoyar a los sectores de menores ingresos (Fundación de Viviendas de Emergencia, Dirección de arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, etc.), y a las cajas de previsión. En este período hace su aparición el subsidio habitacional, que viene a constituirse en el “seguro de inversión” para las empresas privadas, que veían en la construcción de viviendas para sectores populares una población cautiva (cliente) ya que su necesidad (mercado) aseguraba la rentabilidad del negocio; este sistema permite a las empresas asegurar el pago por parte del Estado del servicio entregado, el cual se puede implementar con la eventual capacidad de endeudamiento del cliente en el sistema privado (créditos hipotecarios).

Los períodos que corresponden a los años noventa hasta la fecha marcan un nuevo incremento de la construcción de viviendas sociales, pero no necesariamente el cambio de sistema heredado. Aquí se retoma “el subsidio a la demanda” que como dijimos anteriormente asegura el negocio de las inmobiliarias. La acción ciudadana por lo tanto se transmutó hacia las necesidades del mercado, fortaleciendo un tipo de ciudadano que se agrupa con el fin de adquirir un bien de consumo más que dar una solución a un problema estructural de falta de oportunidades y de desigualdad en los ingresos. Gómez Leyton señala que debido a la reducción del Estado por sobre el mercado, la acción ciudadana se centra en potenciar un ciudadano eminentemente económico y no político. De esta forma el acto de movilización social es transformado en el acto de consumir¹⁵. Para ello, nada mejor que modificar las estructuras ciudadanas de representación popular por estructuras efímeras de corta data, que se auto-consuman con la consecución de sus objetivos. En este caso estamos hablando de los comités de vivienda, que se vieron fuertemente incrementados a partir de la instalación de los gobiernos de la Concertación. Uno de los efectos negativos que trae consigo la fragmentación de las estructuras de representación ciudadana es que los objetivos de reivindicación y luchas se encuentran fragmentados entre sí.

b) Rol del Estado¹⁶.

¹⁵ GOMEZ JUAN CARLOS (2006). Op cit

¹⁶ Para esta segunda variable, es necesario incorporar el comportamiento financiero que asume el Estado en cada una de los períodos, ya que ese comportamiento marca la aparición de los privados en el desarrollo de las políticas centradas en la vivienda social

En este punto hay que desmitificar la idea que la incursión de los privados en el área de la construcción de viviendas sociales en Chile aparece en el gobierno militar; su incursión ha estado presente en cada uno de los períodos de existencia de esta política. En el primer período de análisis vemos un Estado que se presenta a la par con los privados, y con presencia en la construcción de viviendas, ahora bien esa presencia no era muy efectiva, ya que en rigor no pudo superar la eficiencia del sector privado. En esta época la presencia efectiva del Estado tiene más que ver con su actuación reguladora más que de construcción. En un segundo período el Estado asume su rol protagónico, tanto a nivel normativo (relación con los privados) como de construcción propia. Este es el período de mayor eficiencia en la construcción de viviendas por el Estado y por la ciudadanía. En el período del gobierno militar, el Estado se aleja para siempre de su rol histórico en esta política, entregando a los privados (a través del sistema de subsidio) la acción total del sistema. En esta época se cuña lo que podríamos denominar “la vivienda es un derecho... pero que se adquiere con esfuerzo”, de esta forma el ahorro previo y la acción de los privados determinará el tipo de vivienda y la calidad de ella. En los gobiernos de la concertación se afianza esta relación privados – públicos, con una injerencia mayor del Estado a través de la ampliación de la oferta programática y de la construcción de viviendas que permitan superar el déficit histórico.

- c) Tipologías y/o características de las viviendas. No es fácil resumir cuantitativamente la evolución de la vivienda social. Principalmente porque las variables que influyen en características como por ejemplo el tamaño, tienen que ver con la evolución demográfica de la población, las opciones de ocupación de terreno, la urbanización existente, las necesidades históricas del período, etc. De todas formas, y seguramente sin la rigurosidad técnica que amerita, podemos señalar que la vivienda destinada a las personas con mayor grado de pobreza en Chile, ha evolucionado desde los 50 mts² (período 1) hasta los 25mts² en la actual modalidad de Vivienda Social Dinámica. En los períodos intermedios encontramos los dos extremos, en cuanto a superficie destinada a la construcción de soluciones habitacionales, llegando a tener 70mts² en los primeros años de la década de los setenta, como también un mínimo que oscilaba entre los 6 y 12 mts² (caseta sanitaria) en el gobierno militar¹⁷.

¹⁷ MINVU (2004) *op cit.*

4.- CONSIDERACIONES FINALES

- La política que se ha venido estructurando en función de la adquisición de la vivienda como un bien de consumo, ha generado que las estructuras ciudadanas para hacerles frente no constituyan una solución real, muy por el contrario se trabaja en función de un objetivo específico e individualista. No hay una representación social que permita una contraparte del Estado y que ponga el tema más allá de la cantidad de viviendas construidas o el número de subsidios adjudicados. Estas viviendas son entregadas a personas que tienen problemáticas complejas y multidimensionales, no se solucionan los problemas de la pobreza y la desigualdad social con “casa para pobres”.
- Las soluciones habitacionales no son sinónimo de mejoramiento de situaciones de pobreza, ni mucho menos cuando son planificadas para aumentar la desigualdad que hay en nuestros países latinoamericanos. Constituyen *gethos* de pobreza, el acceso a los servicios es deficiente y se transformaban en ciudadelas estigmatizadas y discriminadas.
- La vivienda, de un derecho ciudadano paso a ser una necesidad, por lo tanto se transformó en un bien de consumo. Esta evolución de derecho a necesidad constituye la base de análisis de este trabajo, ya que cuando es un derecho, el Estado debe asegurar el acceso a la población a ese derecho; pero actualmente se constituye en una necesidad, ya no es, necesariamente, responsabilidad de él, sino que del mercado, el cual, desde su óptica debe otorgar las posibilidades (asociadas al recursos financieros) para que una persona pueda acceder a la adquisición de este bien de consumo que satisface su necesidad.

Bibliografía

- GARCÉS MARIO. (2002). *Analizando nuestras prácticas de construcción de poder popular*. ECO. Chile.
- GÓMEZ, JUAN CARLOS. (2002) *Democracia y Ciudadanía Latinoamericana en los Tiempos del Libre Mercado*. Revista del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas. Ed. ARCIS.
- HIDALGO DATTWYLER RODRIGO (1999) *La Vivienda Social En Chile: La Acción Del Estado En Un Siglo De Planes Y Programas*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Scripta Nova. Universidad de Barcelona.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO CHILE (2004) “*Chile. Un siglo de políticas en vivienda y Barrio*”. Gobierno de Chile.
- PFALLER ALFRED (1997). *El Estado en la economía social de mercado. Modelo y realidad alemana*. Colección Las Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.
- SALVADORI MASSIMO (1997). *Estados y Democracia en la era de la Globalización*. Colección Las Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México.
- VIVEROS FELIPE (1998). *La Participación de la sociedad civil en acciones de interés público*. Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho. Universidad Diego Portales. N° 8. Chile