



Política Habitacional Chilena 1964-2014 (Parte 1: 1964-1990)

Las políticas habitacionales no solo comprenden a la vivienda, sino también el conjunto prestaciones asociados a ella que entregan determinadas condiciones de vida para un grupo humano.

En este documento se revisa la política habitacional de los gobiernos chilenos en el periodo comprendido entre 1964 a 1990, considerando principalmente la institucionalidad existente, los objetivos y planteamientos propuestos, los programas implementados y los principales resultados.

El principal actor del sistema habitacional en este periodo ha sido el Estado. Si bien las políticas habitacionales han estado asociadas a la conceptualización de cada gobierno, y no ha existido una política nacional que defina lineamientos permanentes, ha sido uno de los tópicos presentes en las distintas agendas gubernamentales.

Las intervenciones van, desde un sistema que reconoce una amplia responsabilidad del Estado no solo en su financiamiento sino en la gestión del proceso completo de producción de la vivienda, hasta una intervención reguladora, principalmente de su financiamiento, en que las decisiones sobre su localización, características, y equipamiento eran definidas según la densidad y recursos disponibles, por ejecutores del sector privado.

Los principales mecanismos utilizados han sido sistemas de créditos proporcionados por el Estado o la banca privada. Posteriormente, en 1978 se estableció una combinación entre ahorro, crédito y el otorgamiento de subsidios que han financiado en distintas proporciones el monto total de la vivienda.

Esta modalidad ha sido evaluada como una innovación en la materia, pero su implementación ha dejado de manifiesto que la reducción de la acción del Estado solo a la asignación de un subsidio ha provocado procesos de deterioro urbano como segregación, problemas de accesibilidad, localización y equipamiento, conectividad, accesibilidad, entre otras externalidades negativas con graves consecuencias en el ámbito social nacional.

Tabla de Contenidos

Política Habitacional Chilena 1964-2014 (Parte 1: 1964-1990).....	1
Introducción.....	1
Características generales de las políticas habitacionales nacionales.....	2
1.Propuesta de tópicos para analizar el proceso habitacional.....	2
2.Conceptos y mecanismos prevaletentes en la política habitacional.....	3

Antecedentes. Política habitacional del gobierno de Jorge Alessandri	3
Gobierno Eduardo Frei Montalva. Período 1964-1970.....	5
1.Institucionalidad.....	6
2.Programas.....	10
3.Principales resultados.....	13
Gobierno de Salvador Allende. Período 1970-1973.....	14
1.Institucionalidad.....	15
2.Programas.....	15
3.Principales resultados.....	17
Período 1973 - 1990. Origen del Sistema de Subsidio a la Demanda.	17
1.Institucionalidad.....	18
2.Programas.....	19
3.Principales resultados.....	26

Introducción

En respuesta a una solicitud, se revisa la política habitacional de los gobiernos chilenos en los períodos entre 1964 y 2014. Para efectos del análisis se consideran principalmente: la institucionalidad imperante, los objetivos y planteamientos propuestos, los programas implementados y los principales resultados o alcances destacables.

Dada la extensión se organizan dos documentos, uno desde 1964 a 1989 y un segundo entre 1990 y el año 2014. Para efectos de la revisión de los programas se consideró el estudio de las normas originales señalándose aquellas modificaciones que implicaron un cambio relevante en ellos.

Características generales de las políticas habitacionales nacionales

1. Propuesta de tópicos para analizar el proceso habitacional

La vivienda en su más amplia acepción, no solo comprende la unidad habitacional, sino también el conjunto de servicios asociados a ella que entregan determinadas condiciones de vida para un grupo humano.

La comprensión de las políticas habitacionales conlleva la revisión de los distintos aspectos que componen el proceso habitacional, aspectos de diversa índole y en la que interactúan diversos actores situados en distintos ámbitos e intereses.

Una sistematización realizada por Haramoto en 1983¹ propone los siguientes componentes para el análisis del proceso habitacional:

Tabla N° 1: Componentes para el análisis del proceso habitacional

Componentes	Elementos	Ámbitos
Necesidades Habitacionales	Usuarios	Características demográficas, sociales, culturales y económicas, modo de vida.
	Hábitat	Características de habitabilidad y

¹ Vivienda Social reflexiones y experiencias. Corporación de Promoción Universitaria 1983. Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las tres últimas décadas. Edwin Haramoto. Disponible en BCN.(Agosto 2014)

		hacinamiento, localización, accesibilidad y servicios.
Planificación Habitacional	Situación habitacional	Stock, necesidades, demandas, déficit, proceso de construcción
	Política habitacional	Definiciones, principios, objetivos, estrategias, marco legal, instituciones, financiamiento
	Planes y programas habitacionales	Metas, programas y realizaciones.
Diseño habitacional	Tipología	Tipos de edificación, equipamiento, infraestructura, terreno
	Normas y estándares	Dimensionales, espaciales, físico-ambientales, constructivas, de seguridad, de habitabilidad.
	Exigencias de desempeño	Requerimientos, condiciones
Producción habitacional	Tecnología	Materiales, sistemas constructivos, sistemas de producción.
	Productividad	Calidad, costo, rendimiento, plazo.
	Agentes de producción	
Provisión habitacional	Sistema financiero	Ingreso, ahorro, subsidio, crédito, dividendo.
	Sistema de asignación	Postulación, asignación, transferencia.
	Sistema de propiedad	
Uso y administración habitacional	Mantenimiento	Conservación, renovación.
	Modificación	Mejoramiento, ampliación
	Deterioro	Decadencia, demolición

Fuente: Haramoto 1983²

2. Conceptos y mecanismos prevalecientes en la política habitacional

Al recorrer el período y los distintos mecanismos utilizados para abordar el tema habitacional se pueden reconocer algunas características generales:

- a. El principal actor del sistema habitacional ha sido el Estado, y aun cuando los roles que ha asumido han sido distintos, desde responsable principal o un rol subsidiario, ha sido el principal promotor de las viviendas sociales.
- b. Las políticas habitacionales han estado asociadas a la conceptualización de cada gobierno sobre la materia, y no ha existido una política nacional que defina lineamientos permanentes en la materia.
- c. Durante este período se entendió la vivienda como un bien adquirido en propiedad como la solución habitacional requerida.
- d. Los principales mecanismos utilizados han sido sistemas de créditos proporcionados por el Estado o la banca privada. Posteriormente, en 1978 se estableció una combinación entre ahorro, crédito y el otorgamiento de subsidios que financian distintas proporciones del monto total de la vivienda.

² *Ibidem*.

- e. Progresivamente se tendido a focalizar su atención en segmentos específicos de la población.
- f. Las características de territorio impone exigencias técnicas a la edificación, por ejemplo, terremotos, condiciones climáticas que encarecen las respuestas.
- g. Durante este período, inicialmente es posible señalar que las viviendas responden a patrones de habitabilidad y materialidad similares para todo el país. Posteriormente, se fueron incorporando variaciones regionales principalmente asociadas a las diferencias de costo que implican las diferencias de materialidad y edificación.

Antecedentes. Política habitacional del gobierno de Jorge Alessandri

Entre 1953 y 1958, el ritmo de producción de viviendas era de aproximadamente 6.000 viviendas anuales. En Santiago, se habían desarrollado los primeros grandes conjuntos de viviendas sociales, de más de 1.000 unidades (primeras semillas de procesos de fragmentación y segregación urbana que se expresarán en los años posteriores) como también programas de autoconstrucción de vivienda. Paralelamente, surgían asentamientos informales que albergaban los procesos de migración interna que se vivían en el país³.

En este contexto, los requerimientos por viviendas eran uno de los temas centrales de las demandas de la población. Desde los distintos movimientos sociales se planteaba la necesidad de una mayor producción de viviendas.⁴

En respuesta a estas demandas y en el marco de procesos de modernización del aparato público, el Decreto Ley N° 2 de 1959⁵, estableció las bases para entregar una respuesta a estas demandas. Sus principales aspectos decían relación con:

- Incorporar el concepto de vivienda económica: “las que se construyan en conformidad a sus disposiciones, tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial que dicte el Presidente de la República”.
- Crear la Corporación de la Vivienda (CORVI) como continuadora legal de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, y establece sus atribuciones.
- Establecer potestades para que el Presidente de la República, fije zonas, urbanas y rurales, en que deberá desarrollarse este tipo de proyectos habitacionales.
- Modificar la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), en orden a establecer los procedimientos y exigencias destinados a la aprobación de los permisos de obras para estos conjuntos.
- Establecer beneficios, franquicias y exenciones para las empresas privadas, entes públicos y beneficiarios de estos programas. Estos mecanismos buscan incentivar el desarrollo de programas habitacionales y la inversión privada.
- Establecer un sistema de ahorro para la vivienda, que permite a quienes ahorren mediante este sistema obtener créditos de la CORVI en condiciones especiales, recibir beneficios y participar en los sorteos que establezca la misma entidad.

³ La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en BCN. (Agosto 2014)

⁴ La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en BCN. (Agosto 2014)

⁵ DFL N°2 de 1959. Texto original. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3483&idVersion=1959-07-31> (Agosto 2014).

- Disponer de recursos para implementar un plan de radicación y emergencia para abordar situaciones de insalubridad.
- Establecer las condiciones y características de las viviendas campesinas.

Un rol importante en las modificaciones que implicó esta norma lo tuvo la Cámara Chilena de la Construcción, en su calidad de la entidad gremial. Ellos promovieron la idea de incorporar a las empresas constructoras del sector privado al mercado de la edificación de la vivienda para los sectores de menos recursos.

El Programa Habitacional elaborado por CORFO en dicho año (1959), estableció que se necesitaban construir en Chile, 578.700 viviendas durante la década que comenzaba lo que daba un promedio de 57.870 viviendas por año⁶.

En los primeros cinco años, 1959-1965, las viviendas producidas fueron inferiores a las proyecciones (370.000 unidades), situación que fue acrecentando las demandas de la población. En la tabla N° 2, se detallan las cifras del periodo hasta 1965:

⁶ La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en BCN. (Agosto 2014)

Tabla N° 2: Viviendas construidas Plan Habitacional 1959- 1965

	Total	Viviendas por año	Sector público	%	Sector privado	%
Viviendas proyectadas	240.000	40.000				
Viviendas construidas	183.372	30.562	104.522	57%	78.850	43%
Superficie edificada	12.657.000		5.738.000		6.919.000	
Promedio de superficie edificada			55m2		87m2	

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Fundamentos y estructura del Plan Habitacional⁷.

Parte de la explicación de esta menor producción se encuentra justificada por la ocurrencia del terremoto de 1960 que obligó a destinar recursos para la reconstrucción, y por la crisis económica que afectó al país en el año 1962, procesos que afectaron la inversión pública nacional⁸.

Gobierno Eduardo Frei Montalva. Período 1964-1970

En el contexto de una política de integración y participación social, propuesta por el Estado, se estableció un programa habitacional enfocado en la redistribución de recursos y la incorporación de sectores marginados, a través de la organización y movilización social⁹.

Expresión de esto fue la aprobación de la Ley N° 16.880 “sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias”, de 1968, que reconocía a dichas organizaciones como una “expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito del territorio para la defensa permanente de los asociados y como colaboradores de la autoridad del Estado y de las Municipalidades y son representativas de las personas que viven en una misma unidad vecinal, tanto urbana como rural”¹⁰.

Durante este período, se entendía el acceso a la vivienda como un mecanismo de redistribución del ingreso, y en tal sentido no solo era una forma de satisfacer necesidades básicas sino también de equiparar las condiciones de la población, “la vivienda es un bien de primera necesidad al que toda la familia tiene derecho. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socio-económico”¹¹

Durante este período se buscó focalizar la atención en los sectores de menores ingresos con una meta de 360.000 viviendas en el periodo 1964-1970, de las cuales un 59% (213.000) se destinaria a este segmento¹².

7 Ídem. Página 259

8 La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Pág. 259. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en BCN. (Agosto 2014)

9 Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. Pág. 128-129. MINVU 2006. (Agosto 2014)

10 Ley 18.880, Organizaciones Comunitarias, publicada el 7 de agosto de 1968. Artículo 1°. Disponible en: <http://bcn.cl/1mic9> (Agosto, 2014). Nota: Esta ley fue derogada mediante la Ley 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, publicada el 30 de diciembre de 1989.

11 Trayectoria Institucional de la Corporación de la Vivienda. Aguirre Beatriz Rabi, Salim. Universidad Central. Disponible en http://www.ucentral.cl/fid/pdf/el_paradigma_dt9.pdf (Agosto 2014).

12 Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006. (Agosto 2014)

La política habitacional propuesta, también consolidó dos nuevos componentes, el primero fue la profundización de la racionalización de la producción de viviendas, no solo en la producción de las mismas, sino principalmente en la regulación del mercado y en la organización de la demanda; y el segundo, se establecieron relaciones entre la producción de la vivienda y su impacto urbano, y como la producción del espacio habitacional no estaba vinculado únicamente a la construcción de viviendas sino también de otros equipamientos urbanos.

1. Institucionalidad

Una de las principales medidas adoptadas en el ámbito de las políticas habitacionales fue la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965¹³. El principal objeto de este Ministerio era llevar adelante la política habitacional y la coordinación de las instituciones, estableciéndose, en particular, funciones vinculadas a la elaboración de los planes habitacionales, la reglamentación necesaria, y la materialidad, la técnica adecuada para este objeto, así como el desarrollo urbano de las ciudades. Por otra parte, esta entidad debía coordinar todas las instituciones vinculadas en el ámbito de la vivienda.

Para cumplir con sus responsabilidades, el legislador otorgó numerosas atribuciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (ver cuadro 1).

En opinión de Rodrigo Hidalgo, en su documento sobre la vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX: "el nuevo ministerio estaba llamado a establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de las viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de las obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Para los defensores e impulsores de políticas habitacionales la constitución de dicha cartera otorgaba al problema de la vivienda la categoría que esta merecía"¹⁴.

¹³ Ley N° 16.391, publicada el 16 de diciembre de 1965. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28433&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

¹⁴ La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en BCN.

Cuadro 1. Atribuciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley 16.391, de 1965.

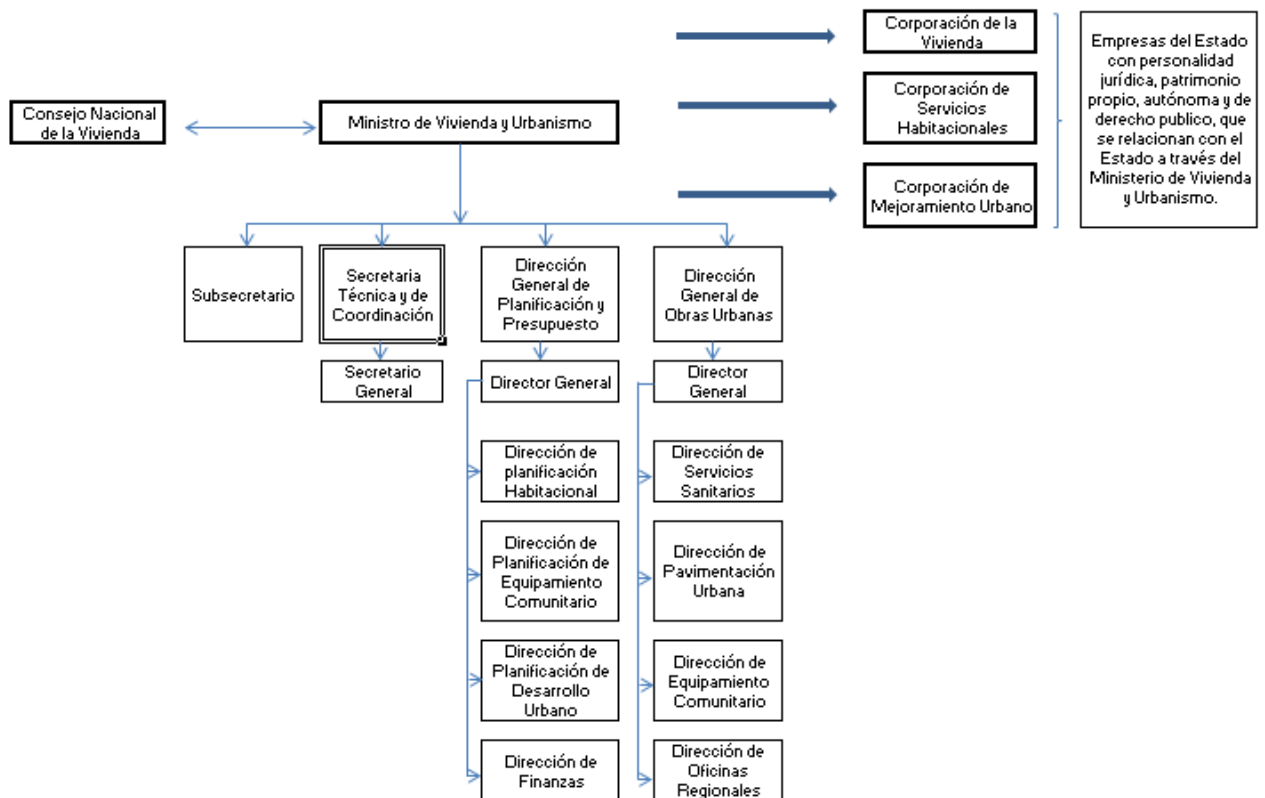
1. Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano.
2. Proyectar, ejecutar y supervigilar todas las obras necesarias para el cumplimiento de sus fines.
3. Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbana, y cooperativas de viviendas.
4. Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia.
5. Colaborar con las Municipalidades en la elaboración de programas de construcción de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario.
6. Fomentar y supervigilar la edificación de viviendas.
7. Estudiar sistemáticamente el mercado interno y externo de los materiales de construcción.
8. Participar en la orientación y fijación de una política de precios de los materiales de construcción y en la regulación y control del mercado de los mismos.
9. Realizar y fomentar la investigación científica, el perfeccionamiento profesional y laboral en materia de viviendas, desarrollo urbano y productividad de la construcción.
10. Fomentar la producción industrial de viviendas y materiales de construcción y la normalización de diseños.
11. Divulgar los planes de construcción de viviendas, a través de exposiciones u otros medios e investigar la opinión de los usuarios de viviendas.
12. Fomentar la organización y desarrollo de cooperativas de viviendas, los sistemas de autoconstrucción y todo lo relacionado con ellos.
13. Fomentar y estimular el ahorro y el crédito destinados a fines habitacionales.
14. Reglamentar y supervigilar las transacciones y el corretaje de bienes raíces urbanos y viviendas rurales, siempre que éstos se ofrezcan al público como unidades de conjuntos habitacionales o loteos; lo anterior se entenderá sin perjuicio de las facultades que le corresponden al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en la reglamentación, tuición y supervigilancia del ejercicio de la profesión de Corredor de Propiedades y de Productos.
15. En general, conocer y estudiar todos los asuntos, materias y problemas relacionados con la vivienda, obras de equipamiento comunitario y desarrollo urbano.

Fuente: Artículo N° 2. Ley 16.391¹⁵.

La nueva organización propuesta en el ámbito habitacional generaba, por una parte los distintos ámbitos de acción requeridos en el aparato estatal, y por otra, tres corporaciones cuya responsabilidad era la de llevar a la práctica las políticas dispuestas (ver figura 1).

Figura N° 1: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según Ley 16.391, versión original.

¹⁵ Ibídem



Fuente: Elaboración propia Ley 16.391.

La nueva institucionalidad estableció a las corporaciones ministeriales como los entes responsables de desarrollar la actividad pública en materia habitacional. Así en conjunto con el ministerio y con reglamentación dictada en los años sucesivos se crean cuatro corporaciones. Estas tuvieron a su cargo las siguientes responsabilidades que se indican en la tabla 3.

Tabla N°3: Corporaciones en el ámbito habitacional

Entidad	Reglamento	Principales Funciones
Corporación de la Vivienda (CORVI)	DS N° 508 de 1966 de Vivienda y Urbanismo ¹⁶	La Corporación de la Vivienda está encargada de la proyección, de la ejecución, de la formación, del loteo, de la urbanización, de la construcción, del equipamiento, de la reestructuración de la remodelación y de la reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas, en sectores y zonas urbanas o rurales y del fomento y estímulo de estas actividades, dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT)	DS N° 485 de 1966 de Vivienda y Urbanismo	La Corporación de Servicios Habitacionales está encargada de atender los problemas de vivienda de la población del país, preferentemente en sus niveles socio-económicos medio y bajo; desarrollar programas de asistencia técnica, social, económica, educacional y cultural, relacionados con el problema habitacional de los barrios, poblaciones y grupos humanos y, en general, realizar todas las actividades que digan relación con el bienestar habitacional de la población urbana y rural, dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU)	DS N° 483 de 1966 de Vivienda y Urbanismo ¹⁷	La Corporación de Mejoramiento Urbano está encargada de urbanizar, remodelar, subdividir inmuebles, dentro o fuera de los límites urbanos, formar una reserva de terrenos para abastecer los planes de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del privado; proponer al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la fijación, ampliación o reducción de los límites urbanos o de las comunas, la modificación de los Planos Reguladores comunales o intercomunales respectivos y el cambio de destinación de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; colaborar y asociarse con las Municipalidades y con las empresas privadas en la realización de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano; otorgar créditos para este fin, supervigilar y fiscalizar su realización y fijar, dentro de las áreas urbanas, los límites de las zonas de mejoramiento urbano y procurar su ordenamiento y desarrollo. Estas funciones se realizarán dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
Corporación de Obras Urbanas (COU)	Ley 16.742 Artículo N° 33 ¹⁸ y Decreto 323 DFL 323 ¹⁹	En 1968, se modifica la organización inicial, transformándose a la Dirección General de Obras Urbanas y las direcciones que dependen de ella en la "Corporación de Obras Urbanas". Estará encargada de la proyección, del estudio, de la ejecución, de la construcción y de la explotación o conservación de las obras urbanas fiscales dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, pudiendo también, realizar cualquiera de estas funciones cuando ellas fueren encomendadas a petición de personas naturales o jurídicas.

Fuente: Elaboración propia en base a normas citadas.

El funcionamiento entre estas entidades establecía que era la CORVI la entidad que compraría o expropiaría los terrenos, la COU instalaría el equipamiento comunitario y la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, gas, electricidad y pavimentación). Luego, la CORVI construiría las viviendas. La asignación y pago de los dividendos sería responsabilidad de la CORHABIT.

16 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=256121&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

17 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13698> (Agosto 2014).

18 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28649> (Agosto 2014).

19 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241361&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

En un marco de producción continua, cada organismo sería interdependiente de los otros y la autoridad recaería en la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Ministerio.

2. Programas

Durante el período se implementaron los programas que se describen a continuación, los que se desarrollaron paralelamente a los programas que llevaban adelante las instituciones previsionales para sus asociados, desarrollados de manera particular o con apoyo de CORVI o CORHABIT y las desarrolladas por las cooperativas de ahorro y préstamo existentes²⁰. Es posible apreciar que estas entidades financiaban viviendas de mayor valor. Un ejemplo de lo señalado es la figura siguiente en donde se señala las líneas de crédito disponibles en el año 1969.

Figura N°2: Características de los créditos para la vivienda otorgados por el sector público en 1969.

C U A D R O 6
**CARACTERÍSTICAS DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO PARA VIVIENDAS OTORGADAS
POR EL SECTOR PÚBLICO, 1969**

Líneas de crédito	Ahorro previo	Monto del préstamo (dólares)	Dividendo mensual	Plazo deuda (años)	Interés anual (%)	Forma de reajuste deuda
PAP 1 - Sitio urbanizado (por etapas)	88	925	5,8	14	1/2	Unidad reajutable
PAP 2 - Urbanización completa	165	882	5,4	14	1/2	Unidad reajutable
PAP 3 - Unidad básica (autoconstrucción)	383	212	12,8	15	1	Unidad reajutable
PAP 4 - Unidad familiar (40 m ²)	505	2.821	18,4	15	2	Unidad reajutable
PAP 5 - Unidad remodelación (Departamento 36 m ²)	623	4.197	17,9	25	2	Unidad reajutable
Caja de Empleados Particulares ^a	0	5.052	20,2	30	2	Unidad reajutable
Servicio Seguro Social ^a	0	3.067	15,2	25	2	Unidad reajutable
Asociaciones de ahorro y préstamo (préstamos para adquisición) ^b	1.213	6.067	69,3	15	7-10	Índice fijado por Caja Central

^a Los datos corresponden al préstamo promedio, estimado de acuerdo al valor medio de las viviendas transferidas por CORVI. Los montos máximos alcanzaban a US\$ 15.789 en la Caja de Empleados Particulares y a US\$ 6.667 en el caso del Servicio de Seguro Social. Asimismo, se exigía una renta mínima, que para préstamos de estos niveles alcanzaba a US\$ 315,6 y 94,8, respectivamente.

^b Información para el préstamo promedio. El monto máximo alcanzaba a US\$ 15.556.

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, "Elementos de análisis del subsector vivienda", mimeo, 1970.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Elementos para una política de vivienda social²¹.

Los programas habitacionales desarrollados fueron:

a. Programa Plan de Ahorro Popular

Corresponde a un sistema de créditos otorgados por el Estado para el financiamiento de la vivienda de libre acceso para la población general, y focalizado en los sectores de menores recursos. El sistema estaba regulado por el DS N° 553 de 1967²² y facultaba a la CORHABIT para otorgar préstamos habitacionales para la adquisición de sitios sin urbanizar, semi urbanizados y urbanizados; su saneamiento, así como para la adquisición, saneamiento o reparación, ampliación de viviendas.

²⁰ Elementos para una política de vivienda social. Pablo Arellano, 1976. Disponible en <file:///C:/Users/vdelapaz/Downloads/895-4982-1-PB.pdf> (Agosto 2014)

²¹ Ibídem

²² Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=260327&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

El programa establecía cinco planes básicos, relacionados con las necesidades habitacionales y la capacidad económica de distintos grupos familiares, cuyos ingresos eran inferiores a 100 dólares mensuales.

Los requisitos para postular al programa eran:

- Ahorro previo.
- Depósito mensual según plan convenido.
- Préstamo con cuotas de aproximadamente 5 cuotas de ahorro que no podrían superar el 20% del ingreso familiar.
- Plazo era de 14 años con un interés del 0,5%.

Los planes disponibles se detallan en la tabla 4, a continuación:

Tabla N°4: Planes habitacionales del Plan de Ahorro Popular

Plan de Ahorro	Nombre	Características	Ahorro inicial en Cuotas de Ahorro (CA)	Plan de ahorro en Cuotas de Ahorro (CA)	Derecho a préstamo en Cuotas de Ahorro (CA)
PAP 1	Operación sitio	Demarcación del predio de 170 m ² . Servicios básicos (redes eléctrica sin conexión domiciliaria y con servicios de agua colectivos y pozo séptico)	20 CA	4 CA durante 12 meses.	880 CA.
PAP 1 (Segunda etapa)				5 CA durante 15 meses	
PAP 2	Sitio urbanizado	Demarcación del predio de 170 m ² . Servicios básicos (redes eléctrica sin conexión domiciliaria y con servicios de agua potable y alcantarillado)	20 CA	4 CA durante 12 meses.	839 CA.
PAP 3	Sitio urbanizado más vivienda básica de 20m ²	Sitio con servicios básicos domiciliarios más vivienda de 20 m ² con sala, dormitorio, baño, cocina con artefactos.	110 CA	9 CA durante 24 meses.	2.017 CA.
PAP 4	Sitio urbanizado más vivienda básica de 42m ²	Sitio con servicios básicos domiciliarios más vivienda de 20 m ² con sala, dos dormitorios, baño, cocina con artefactos.	142 CA	12 CA durante 24 meses.	2.683 CA.
PAP 5	Departamento urbano de 36m ² o vivienda de 45 m ² en edificio colectivo		170 CA	15 CA durante 24 meses.	2.683 CA.

Fuente: Chile, un siglo de políticas habitacionales en vivienda y barrio. (Minvu 2006).

b. Programa Operación Sitio

Este programa surgió en el año 1965 para solucionar la situación de sectores de extrema pobreza y damnificados de los temporales de 1965 en la Región Metropolitana. Correspondía a un programa estatal de provisión de lotes urbanos unifamiliares, dotados de servicios de urbanización y algún equipamiento comunitario. En general, el programa CORVI adquirió los predios, elaboró los proyectos y encargó las obras por licitación y CORHABIT, estuvo a cargo de la asignación de los lotes y la administración de los créditos, de acuerdo a las directrices del Plan de Ahorro Popular²³.

El resultado del programa, en una primera etapa, eran lotes de aproximadamente 160 m², con urbanización mínima y una vivienda precaria de 20 m² (mediagua). En una segunda etapa sobre los mismos predios se complementaba la urbanización, se instalaban los arranques, las uniones domiciliarias y se completaba el pavimento de aceras y calzadas.

Los beneficiarios podían acceder luego a programas de autoconstrucción, de equipamiento comunitario y al Plan de Ahorro Popular.

²³ Vivienda Social. Obsolescencia de las maquinas de regulación social. Alfonso Raposo Moyano. Disponible en: http://www.ucentral.cl/dup/pdf/18_vivienda_social.pdf (Agosto 2014)

Los requisitos que debían cumplir eran:

- Al momento de la inscripción 20 cuotas de ahorro en una libreta del Banco Estado.
- Ahorro de 4 cuotas de ahorro durante 12 meses para completar un monto de 68 CA.
- El Estado les otorgaba un préstamo de 787 cuotas de ahorro, lo que sumado a su ahorro permitía la adquisición de un predio semi urbanizado de 930 CA.
- Los dividendos correspondían a cuotas mensuales de 5 CA con un tope del 20% del ingreso familiar por un plazo de 14 años con un interés del 0,5%.
- La segunda etapa exigía un ahorro inicial de 50 CA y requería un plazo mayor para el otorgamiento del crédito.

c. Programa Operación 20.000/70

Correspondía a un plan extraordinario de 20.000 viviendas que sería iniciado en 1970 en 14 ciudades de Chile. Consistía en la autoconstrucción de viviendas mediante la instalación de fábricas en las poblaciones para fabricar los elementos necesarios para la edificación. Las instalaciones pasarían posteriormente a un grupo organizado con el compromiso de mantener la producción.

El programa contemplaba tres etapas, primero una unidad básica de 36m² realizada por autoconstrucción, sin divisiones interiores, revestimientos ni instalaciones; una segunda etapa para completar esta unidad y una tercera etapa que contemplaba una ampliación de 18 m² para completar una superficie de 54m².

El financiamiento del programa estaba compuesto por un ahorro inicial más un préstamo estatal; trabajo personal de 21 horas semanales y la asistencia técnica y administrativa brindada por organismos gubernamentales.

Para postular se debía contar con un ahorro previo de 68 CA en tres meses, más una inscripción de 17 CA. Con esto podía postular a un crédito para realizar la autoconstrucción. Terminada la primera etapa podía postular a la segunda en similares condiciones.

3. Principales resultados

Las políticas propuestas planteaban para el período 1964-1970, una política habitacional, con una focalización en los sectores de menos recursos, que alcanzaría promedios anuales de 60.000 viviendas anuales. Sin embargo, como puede apreciarse en la tabla 5, los resultados obtenidos no fueron los esperados.

Tabla N° 5: Número de viviendas en el Período 1964 - 1970

Año	Número de viviendas contratadas por el Estado
1964	12.000
1965	15.702

1966	19.996
1967	13.176
1968	22.110
1969	18.624
1970	10.866
Total	112.474

Fuente: Observatorio Habitacional²⁴.

En opinión de los autores revisados²⁵, las principales causas de esta situación fueron:

- En 1967 la presión inflacionaria obligó la implementación de medidas contractivas, siendo el gasto público en vivienda uno de los principales sectores afectados.
- La recuperación de los recursos invertidos en vivienda, que servía de base para nuevas iniciativas, tuvo retorno inferiores a los esperados, por una parte porque los montos cobrados eran inferiores al valor de costo de la vivienda; por otra parte, los mecanismos económicos para reajustar los prestamos fueron inferiores al costo de los fondos utilizados, tanto por las tasas dispuestas como por otros mecanismos considerados. Además, no se contaba con un mecanismo de cobro adecuado, lo que implicaba una alta tasa de morosidad y no cobro de los créditos otorgados. Esto implicó que no existiera un flujo de recursos disponibles acorde a las necesidades existentes.
- Los procesos de fortalecimiento social llevados a cabo, hicieron aumentar la demanda habitacional a cifras superiores a las estimadas inicialmente, lo que motivó movilizaciones sociales y se transformó en una fuerte presión sobre la acción gubernamental. Esta situación llevó a redefinir las soluciones y el estándar de estas soluciones, así por ejemplo se reformuló la meta de 360.000 viviendas sólidas, a 360.000 soluciones habitacionales entendiendo bajo este concepto también la asignación de lotes, incluso con servicios básicos.
- La existencia de subsidios a sectores que anteriormente no habían tenido acceso a la vivienda, hizo evidente la existencia de expectativas en este ámbito mucho mayores a la oferta posible.
- En 1967, las ocupaciones ilegales se transforman en un mecanismo frecuente de acceso a la vivienda.

Gobierno de Salvador Allende. Periodo 1970-1973

Según la estimación del déficit habitacional realizado por la CORVI para el mes de diciembre del año 1970, éste ascendía a 532.342 viviendas.

En el Programa habitacional de Allende, según Palma y Sanfuentes²⁶, se consideró que “la vivienda hasta ese momento había sido considerada como una mercadería, permitiéndose que la actividad constructiva actuara guiada por el lucro”. Si bien el durante el período anterior ya se había posicionado la idea de que la vivienda era un bien de primera necesidad y un derecho para cada familia, el nuevo gobierno propuso el cambio de dicha noción postulando que la vivienda era un derecho irrenunciable, y una obligación del Estado proporcionársela a la ciudadanía.

24 Estadísticas Observatorio Habitacional. Disponible en: http://www.observatoriahabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx (Agosto 2014)

25 Hidalgo, Rodrigo en La Vivienda Social en Chile, y Raposo, Alfonso citado en Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio.

26 Citado en Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006. Disponible en BCN.

Además de las ideas de que cada familia debía ser propietaria, se comprometió también una serie de otras medidas tendientes a entender las viviendas y los conjuntos habitacionales que conformaban como un nuevo paradigma de desarrollo urbano, vinculado a la calidad de vida de los pobladores. Entre estos compromisos se puede señalar²⁷:

- Medida 16: Consultorio Materno-Infantil en su población.
- Medida 19: Casa, luz, agua potable para todos.
- Medida 20: No más cuotas CORVI reajustables.
- Medida 22: Sitios eriazos no, poblaciones sí.
- Medida 23: Contribuciones solo a las mansiones, liberación de pago de las contribuciones a las casas de hasta un máximo de 80m², donde vive permanentemente el propietario, y no sea de lujo o balneario.

Las respuestas frente a estos requerimientos correspondían a viviendas solidas, definitivas, y no a respuestas progresivas o de emergencia²⁸.

1. Institucionalidad

Para esto, en el año 1971 se realizó una reorganización institucional de la Corporación de la Vivienda CORVI, que consistió en la creación de cinco nuevos sub-departamentos básicos, más uno de programación y otro de control. Los sub-departamentos básicos fueron:

- **Campamentos:** encargado de atender a los grupos organizados, comités sin casa y pobladores de terrenos ocupados;
- **Viviendas industrializadas:** encargados de promover la utilización de sistemas prefabricados así como nuevos sistemas;
- **De diseño:** encargado de resolver tipologías de equipamiento social y viviendas industrializadas;
- **De materiales:** encargado de coordinar el abastecimiento;
- **De ejecuciones:** encargado de la programación y del control de ella, por medio de procedimientos racionales y científicos²⁹.

2. Programas

a. Plan de Emergencia de 1971

Este programa correspondía a una línea de créditos regulados por el Decreto Supremo N° 698 de Diciembre de 1971, y otorgados por la Corporación de Servicios Habitacionales para la adquisición de sitios urbanizados, viviendas o departamentos contratados, en construcción o terminadas en 1971³⁰. A estos créditos no se les aplicaba la reajustabilidad contemplada en la Ley N° 17.663³¹ y el monto máximo de los pagos mensuales no podía ser superior a un 10% de los ingresos familiares. Además, se establecía un sistema de bonificación de los dividendos.³²

²⁷ Las primeras 40 medidas del Gobierno Popular. Disponible en http://www.salvador-allende.cl/Unidad_Popular/40%20medidas.pdf (Agosto 2014).

²⁸ Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006.

²⁹ Revista AUCA 39. Junio 1980. La necesidad de información en el proceso habitacional chileno. Edwin Haramoto.

³⁰ Decreto Supremo N° 698 de fecha diciembre de 1971. Versión Original. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=261655&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

³¹ Ley N° 17.633. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29195> (Agosto 2014)

³² Revista AUCA 39. Junio 1980. La necesidad de información en el proceso habitacional chileno. Edwin Haramoto.

Las principales metas del programa eran: atender a los sectores más necesitados, lograr una alta tasa de ocupación de mano de obra, reactivar un sector industrial deprimido, ampliar la participación de la población en los programas habitacionales, modificar las estructuras tradicionales de producción.

Los beneficiarios podían ser³³:

- Personas que formaban parte de operación de grupo, programadas o en ejecución, grupos socialmente llamados como campamentos.
- Postulantes del Plan de Ahorro Popular.
- Damnificados del terremoto de 1971.
- Quienes cumplan algunos de los requisitos relativos a no ser dueño de una vivienda, el postulante o el cónyuge; formar un grupo familiar integrado al menos por el postulante, su cónyuge o conviviente, o el postulante y tres integrantes unidos por vínculos de consanguinidad; tener un ahorro de 20 cuotas de ahorro CORVI, y cumplir los requisitos establecidos en el Plan de Ahorro Popular si postula mediante dicho mecanismo.

La asignación de la vivienda se efectuaba por orden de prelación según el puntaje que recibía cada postulante según los siguientes criterios:

- Composición del grupo familiar.
- Situación de emergencia habitacional.
- Nivel de ingresos.
- Ahorro para la vivienda.

Una vez asignada la vivienda el beneficiario tenía un plazo de 15 días para ocuparla bajo el cargo de dejar sin efecto la asignación.

b. Programa Habitacional 1972.

El programa habitacional de 1972 planteaba la ejecución de 58.000 viviendas y la urbanización de 36.000 sitios. Las líneas de acción a través de las cuales se desarrollaría el programa correspondían a:

- Atención a las demandas del área de propiedad social. El objetivo principal era priorizar la vivienda o la infraestructura urbana de sectores habitacionales de manera preferente a beneficiarios del área productiva: industrial, agrícola, minera y de pesca.
- Atención a la demanda de postulante y grupos organizados. Estaba dispuesta para atender la demanda de viviendas en sectores urbanos (campamentos) trabajadores públicos, sindicatos, entre otros colectivos.
- Remodelación urbana. Comprendía la construcción de viviendas y equipamientos en centros urbanos deteriorados.
- Rehabilitación urbana. Política de mejoramiento y conservación de las viviendas existentes.
- Equipamiento social para dotar de equipamiento los sectores poblacionales.
- Relleno urbano, que se encargaba de la regularización de la tenencia de la vivienda.

³³ Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006.

- Mejoramiento de poblaciones, proporcionaba materiales y elementos para mejorar las condiciones habitacionales y urbanas de antiguas operaciones de emergencia y operaciones sitio.
- Emergencia. Línea de atención destinada a asumir las situaciones de emergencia que se produjeran durante la vigencia del programa.

3. Principales resultados.

En opinión de Raposo³⁴, en materia de institucionalidad y accionar gubernamental en este período, si bien había una imagen crítica de la institucionalidad existente a esa fecha, las propuestas fueron diseñadas manteniéndola sin grandes cambios, aunque debieron reorientar su labor. Incluso hacia finales del año 1972 se gestó un Departamento de Ejecución Directa dependiente de la CORVI.

La evaluación general desarrollada por el MINVU³⁵, da cuenta de una falta de consistencia entre las políticas planteadas y la institucionalidad disponible, los recursos financieros y la capacidad de la industria del rubro. Por otra parte se da cuenta de una falta de coordinación entre los programas, las políticas y los beneficiarios finales que permitieron la dispersión de los tipos de soluciones a beneficiarios similares en ahorro, ingresos y necesidades.

En este marco, la producción de viviendas en el periodo ascendió a 61.342 unidades.

Tabla N° 6: Número de viviendas en el período 1971 – 1973

Año	Número de viviendas contratadas por el Estado
1971	13.225
1972	21.305
1973	26.812
Total	61.342

Fuente: Observatorio Habitacional³⁶.

Período 1973 - 1990. Origen del Sistema de Subsidio a la Demanda.

Los primeros años de este período estuvieron abocados a establecer las bases de un nuevo modelo de política habitacional centrado en la demanda.

Entre 1975 a 1976 se esbozaron los lineamientos del nuevo sistema. Si bien inicialmente se continuó con la misma estructura e institucionalidad, con el SINAP (Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo) atendiendo los sectores de ingresos medios, y el Ministerio los de menores recursos.

A partir del año 1978, basado en la reformulación al sistema de provisión de vivienda en el país, el gobierno, desarrolló un nuevo modelo de política habitacional, teniendo en consideración los siguientes aspectos:

³⁴ Citado en: Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006.

³⁵ Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006.

³⁶ Estadísticas Observatorio Habitacional. Disponible en http://www.observatorioriohabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx (Agosto 2014)

1. Concentración de los recursos gubernamentales en satisfacer las necesidades de los sectores más pobres.
2. Liberalización del mercado de suelo urbano.
3. El otorgamiento de los subsidios destinado solo a la adquisición de viviendas nuevas.

Bajo estas premisas se fundaba la idea de que el acceso a la vivienda estaba relacionado con la capacidad económica del postulante. Así, se implementó un subsidio que atendía la demanda, que en lo esencial, promovía el acceso a la vivienda mediante un financiamiento conformado por el ahorro previo de cada postulante, un subsidio del Estado, y financiamiento privado según su propia capacidad de acceder al sistema financiero, como principal fuente de financiamiento.

En este contexto, el principal problema radicaba en las posibilidades que tenían los sectores de menores recursos para cumplir los requisitos que exigía el sistema bancario. En un primer momento, el Estado, a través los Servicios de Vivienda y Urbanismo, entregó créditos directos en algunos programas destinados a los sectores de menores recursos. Posteriormente, para promover la participación de la banca privada en estos créditos -clasificados como de alto riesgo- por las características de sus deudores, el Estado asumió algunos mecanismos que permitían asegurar el capital invertido por los bancos.

Estos mecanismos fueron:

- Convenios con la banca privada que fijaron tasas de interés que mitigaban el riesgo.
- Subsidio denominado implícito, que garantizaba la diferencia entre el valor de las letras emitidas y el valor final de su transacción en el mercado³⁷,
- Subsidio de remate, que garantizaba el saldo impago de la deuda.
- Subsidio de originación que, previo convenio con la institución financiera, solventa los costos que se originan producto de una transacción inmobiliaria.

Con estas salvaguardas, se posibilitó el acceso a créditos hipotecarios en el sistema financiero, a segmentos de la población, que de otra manera no resultaban seguros para el otorgamiento de los mismos.

1. Institucionalidad

La nueva concepción de la política habitacional, requirió una institucionalidad distinta a las existentes, que incorporasen una estructura regionalizada y organizada a través de un organismo único.

En este marco, las principales modificaciones se tradujeron en los siguientes cambios normativos:

- Decreto Ley N° 44, de 10 de octubre de 1973³⁸, reorganiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus servicios dependientes.
- Decreto Ley N° 575, de 13 de Julio de 1974³⁹, se establece la desconcentración territorial del Ministerio mediante la Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), las que

³⁷ Para la aplicación del subsidio implícito, la tasa del crédito debe ser superior a la mínima de carátula vigente en el momento de la venta de firma del mutuo correspondiente.

³⁸ DL N°44 de 1973. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=215073> (Agosto 2014)

³⁹ DL N° 575 de 1974. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6210> (Agosto 2014)

estarán encargadas de ejecutar las políticas regionales y coordinar las labores del sector, según instrucciones del Intendente Regional.

- DL N° 162 de 1974⁴⁰, permitió a la Caja Central del SINAP el otorgamiento de créditos a las empresas constructoras para ejecutar viviendas o conjuntos habitacionales. El precio de venta de las viviendas resultantes fue superior a la capacidad de pago de los ahorrantes de este sistema, lo que impidió la recuperación de los recursos y el funcionamiento del sistema. Esta situación provocó la fusión de las asociaciones de ahorro y préstamo.
- Decreto Ley N° 1.305, de 4 de marzo de 1976⁴¹, establece la reestructuración y regionalización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Se establecen nuevas funciones a las Secretarías Ministeriales SEREMI, relacionada con la misión de concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área respectiva, así como las tareas de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política. Se fusionan las corporaciones constituyéndose los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) en cada una de las regiones con la función de responsables de ejecutar los planes, normas e instrucciones instruidos por el MINVU⁴².
- Decreto Ley N° 539, de junio de 1974⁴³, se reponen las normas de reajustabilidad y relativas al pago de los dividendos de las deudas habitacionales⁴⁴.
- Decreto Supremo N° 458, de 1976⁴⁵, se publica la nueva Ley General de Urbanismo y Construcción.

Posteriormente otros cambios fueron:

- La implementación de un Registro Único de postulantes, mediante el Decreto N° 62, de 1984.
- La Ficha de CAS (Comités de Asistencia Social) en 1980. Este instrumento permitía clasificar a los hogares en 5 niveles o índices de pobreza, siendo los tres primeros los que reflejaban las situaciones más severas

2. Programas

Entre las primeras medidas adoptadas en el ámbito habitacional se encuentra la creación de un sistema para abordar la situación de las viviendas marginales que presentan problemas de saneamiento y viviendas en malas condiciones.

Para abordar esta situación, se dictó el Decreto Ley 519, de junio de 1974⁴⁶, mediante el cual se encarga a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) la elaboración de “un plan de acción destinado a dar solución transitoria, de emergencia, a nivel nacional, al problema de las poblaciones de emergencia”⁴⁷.

Este organismo tendría las potestades para planificar, coordinar y supervisar las acciones necesarias, e impartir instrucciones para que mediante el empleo racional de todos los recursos

40 DL N°162 de 1974. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5821> (Agosto 2014)

41 DL N°1305 de 1976. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6564> (Agosto 2014)

42 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6564&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

43 DL N° 539 de 1974. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6172> (Agosto 2014)

44 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6172&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

45 Ley General de Urbanismo y Construcción. Versión original. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

46 Versión original Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6156&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

47 Ibídem

existentes y con plena participación de pobladores, municipalidades, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Colegios Profesionales y de Técnicos u otros organismos públicos o privados, se mejoren las condiciones de vida de los habitantes de las poblaciones de emergencia.

En este marco, podía adquirir terrenos, proyectar, ejecutar y mejorar viviendas de emergencia y obras de equipamiento comunitario, disponer la instalación de los servicios de utilidad pública, como también encargar a la Corporación de Mejoramiento Urbano la expropiación de los terrenos necesarios para el cumplimiento de los fines previstos.

Para apoyar estas intervenciones en el ámbito municipal y generar mecanismos para el acceso a una vivienda definitiva, mediante el Decreto Ley N° 1.320, de fecha 31 de diciembre de 1975⁴⁸, se creó el Sistema de administración de cooperativas para enfrentar el desarrollo de programas habitacionales y de equipamiento. Las cooperativas se conciben como una forma de facilitar la participación de la población que requiere una vivienda en el proceso de conseguirla. Ellas son entendidas como una forma organizada de participación, de ahorro constante y de esfuerzo solidario, pero se requiere un sistema de administración que permita el desarrollo de programas habitacionales y de equipamiento. Bajo esta regulación se crean las Cooperativas abiertas de vivienda, cuyo objetivo es contribuir a solucionar el problema habitacional de sus socios.

Este sistema estuvo vigente hasta el año 1979, en que se dispuso que las responsabilidades vinculadas con las necesidades habitacionales, e incluso las de los sectores de mayor marginalidad debían quedar radicadas en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴⁹.

Paralelamente, para establecer un mecanismo de postulación y de asignación de las soluciones que desarrollaban las corporaciones y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, se dictaron las siguientes normas:

- Decreto N° 618, de 13 de diciembre de 1974, establece un sistema de postulación para la adquisición de viviendas de las corporaciones habitacionales dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁵⁰ estableció un sistema centralizado para la asignación de las viviendas de las corporaciones. Posteriormente, en 1975 mediante el Decreto Supremo N° 268⁵¹ del año citado, el sistema es reemplazado por un sistema único y nacional, cuyo eje principal es el ahorro sistemático.
- Decreto Supremo N° 268, de 1975, establece un reglamento para la asignación y venta de los inmuebles construidos por el Minvu y sus corporaciones. Sus objetivos principales fueron establecer el Sistema único de postulaciones, que fijen el orden y la oportunidad en que deben atenderse los solicitantes; un mecanismo que incentive el ahorro permanente como un factor a considerar en la asignación y una fórmula para normalizar la ocupación irregular de los inmuebles⁵².

Los programas desarrollados en el período fueron:

a. **Programa de Viviendas Sociales**

48 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6568&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

49 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6945&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

50 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=260341&idVersion=1974-12-13> (Agosto 2014).

51 Versión original <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=11752&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

52 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=11752> (Agosto 2014).

El Decreto Ley N° 1088, de 7 de julio de 1975⁵³, y su reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 314 de 1975⁵⁴ establece el Programa de Viviendas Sociales, cuyo objetivo es "proporcionar soluciones habitacionales de interés social a aquellos sectores poblacionales que no cuenten con los recursos mínimos en materia de infraestructura de servicios, de vivienda y de equipamiento comunitario o social". Para esto, se creó en cada comuna un Comité Habitacional y Comunal, entidad autónoma de derecho público con personalidad jurídica, con patrimonio propio y duración indefinida, encargado de las "soluciones habitacionales de interés social"⁵⁵.

Estos comités debían:

- Constatar y emitir informes del déficit habitacional de interés social existente en sus respectivas comunas y a elaborar planes y programas anuales los que debían ser aprobados por el MINVU, antes del 30 de Octubre de cada año.
- Asignar las viviendas, con la participación de la Oficina Nacional de Emergencia, o la Dirección Desarrollo Social o la Dirección de Asistencia Social.
- Cobrar rentas y/o dividendos, y depositar los fondos que recauden o perciban, en una cuenta especial para el efecto.
- Mejorar la urbanización mínima existente en las poblaciones.
- Llevar el control de las poblaciones de "solución habitacional de interés social".
- Organizar a los sectores poblacionales que requieran las soluciones a que se refiere este decreto ley.
- En las comunas preferentemente agrícolas, proponer "solución habitacional de interés social" mediante villorrios agrícolas.
- Elaborar estudios e informes socio-habitacionales, y en general, decidir sobre todas aquellas materias relativas a la planificación, programación, ejecución y uso de las soluciones habitacionales.

El financiamiento de estos programas se realizaría con recursos provenientes de los propios municipios, como del Impuesto Habitacional, que gravaba entre un 5% sobre las utilidades de determinados sectores productivos a favor de la Corporación Habitacional, según lo establece la Ley N° 16.959⁵⁶, además de los fondos de la recaudación es los pagos y otras donaciones, ayudas o créditos que se entreguen a este objeto.

Las viviendas podían tener una superficie entre 35 a 45m², aceptándose cualquier materialidad y características. Además, en la sexta región a la octava podía existir un patio techado de 4m², el que era obligatorio desde la octava región al sur.

Las viviendas debían asegurar la privacidad de los padres y del baño.

La renta a pagar era de 15% de la renta familiar. El valor de tasación de la vivienda, corresponderá a un valor de tasación establecido por el Consejo Habitacional Comunal con un recargo del 10%.

Este mecanismo para las viviendas de emergencia estuvo vigente hasta el año 1979. Mediante el DL 2.552⁵⁷, se derogó el DL N° 1.088, y los programas que llevaban adelante los municipios

53 Versión original. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6477> (Agosto 2014).

54 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=182632&tipoVersion=0> (Agosto 2014).

55 Ídem.

56 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28721&buscar=16959> (Agosto 2014)

57 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6945&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

fueron transferidos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

b. Subsidio Habitacional.

Mediante el Decreto Supremo N° 188, de marzo de 1978, se crea el sistema de Subsidio Habitacional.

El subsidio Habitacional es definido como “una ayuda estatal directa, que se otorgará por una vez a las personas naturales que sean jefes de familia, sin cargo de restitución por parte del beneficiario, constituyendo un complemento al ahorro previo y si lo solicitare, del crédito que obtenga por sí mismo el beneficiario del subsidio, destinado a la adquisición de una vivienda urbana o rural, nueva o usada, o a la construcción de ellas, y cuyo fin sea la habitación permanente”.⁵⁸

La norma citada, dispone que podrán ser beneficiarios los jefes de familia, no propietarios de una vivienda, ni él ni su cónyuge y que no hubiesen obtenido una vivienda por algunos de los mecanismos anteriores existentes ya sea de forma directa o indirecta.

Los subsidios no podían financiar más del 75% de la vivienda. Para completar el porcentaje faltante se debía realizar una combinación entre ahorro y los créditos, los que no podían comprometer más del 20% del sueldo familiar.

Tabla N° 7: Monto de la vivienda y valores del subsidio.

Monto de la Vivienda	% de los subsidios asignados al tramo	Monto del Subsidio
Hasta 400 UF	55%	200 UF
Entre 400 y 580 UF	30%	170 UF
Entre 580 y 850 UF	15%	150 UF

Fuente: DS 188, de 1978

Existía un proceso de postulación de 60 días ante el MINVU. Los factores para establecer el puntaje eran el ahorro y el número de cargas familiares.

El ahorro podía estar constituido por ahorro en dinero y/o por un terreno en propiedad, recibiendo mayor puntaje los terrenos con mayor grado de urbanización.

La asignación era en orden de puntaje. Las viviendas obtenidas por este sistema tenían una prohibición de enajenar por cinco años, como asimismo los beneficiarios debían realizar una declaración jurada en que se informaban de la prohibición de arrendarlas, ceder el uso y goce sin la autorización del SERVIU respectivo, cambiar su destino habitacional o utilizarlas como vivienda de recreación o veraneo.

Se establecía, además, que en los casos de remate por mora, luego de la cancelación de la deuda insoluta, más intereses y costas, se debía devolver al MINVU el valor del subsidio o el saldo disponible.

La obtención del subsidio con datos falsos era castigada con la prohibición de postulación por cinco años.

⁵⁸ Diario Oficial, del miércoles 22 de marzo de 1978.

Por último, se contemplaba la postulación colectiva, de los socios de cooperativas de vivienda, los que podían postular tanto con su ahorro en dinero como con el terreno del que eran copropietarios, los que postulaban como grupo con un puntaje promedio de sus socios. Cada cooperativa podía hacer uso de esta opción solo en una oportunidad.

c. Subsidio Habitacional Variable

En el año 1980, se introduce un nuevo sistema de subsidio habitacional mediante el Decreto N° 351 de 1981, que surge de la evaluación del DS 188, de 1978, en orden a que puede simplificarse operativamente, lo que contribuye tanto a la desburocratización como en disminuir los errores y actos maliciosos⁵⁹.

Se establece un subsidio habitacional variable, como una ayuda directa que se otorga por una vez al beneficiario, y que constituye un complemento a su propia capacidad de financiamiento para adquirir o construir una vivienda destinada a habitación.

Los requisitos comprendían personas naturales, solteras o casadas, mayores de edad y jefas de hogar, y que no hubiesen obtenido una vivienda en algunos de los sistemas anteriores.

Se organizaba mediante un sistema de llamados denominado inscripción, entre los requisitos se exigía ser mayor de edad y jefes de hogar, y, además, que no hubiesen obtenido una vivienda en algunos de los programas disponibles.

El postulante solicitaba el monto requerido, lo que no podía ser superior de 200 UF, ni al 75% del valor de la tasación; y la asignación se realizaba en estricto orden de prelación, según el puntaje con los recursos disponibles en cada inscripción.

Se mantenían las condiciones relativas a la prohibición de enajenar, arrendar, ceder o destinar a otros usos.

Los beneficiarios de este subsidio obtenían un certificado de subsidio cobrable por el beneficiario o endosable un tercero relacionado con la construcción de la vivienda.

Este sistema también era extensivo a los socios de una cooperativa, a los que se les asignaba el puntaje promedio como puntaje individual. En estos casos, los subsidios se pagaran a cada socio.

d. Programa de construcción de viviendas e infraestructuras sanitarias

En 1982, se dictó la Ley N° 18.138⁶⁰, y su reglamento⁶¹, que facultaba a las municipalidades para elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias, destinados a resolver problemas de marginalidad habitacional, durante los años 1982 y 1983.

Con este programa se construirían viviendas cuya superficie no podía ser inferior a 18 m² y se consideraba como primera etapa de una vivienda económica, en un terreno urbanizado de 100m², y su costo total no podía exceder de las 220 UF; en tanto, la infraestructura sanitaria

⁵⁹ Diario Oficial, Martes 27 de enero de 1981.

⁶⁰ Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29562&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

⁶¹ DS N° 804, de 1982, Ministerio del Interior. Diario Oficial, jueves 1 de julio de 1982.

corresponderá a una edificación de 6 m² y una ampliación diseñada, en un terreno similar y con un costo máximo de 110 UF.

El costo se podía incrementar hasta en un 25% para las regiones primera, segunda, décima, décimo primera y décimo segunda, y hasta en un 30% en los casos en que así lo determine el MINVU.

Los loteos debían cumplir condiciones mínimas de circulación que correspondían a una vía principal vehicular y el resto mediante pasajes peatonales de 6 metros de ancho, además de una urbanización comprendida por agua potable, alcantarillado, aguas lluvias, pavimentación y electricidad. En aquellos conjuntos de más de 100 viviendas se deberá disponer, además, de un jardín infantil de 500 m² y locales comerciales por 2500 m², en caso que no los hubiera en el entorno inmediato.

El costo de estas unidades era el costo de edificación y se financiaran mediante una subvención del municipio y el saldo mediante cuotas mensuales por un plazo de 12 años, con una tasa de interés del 12% interés vencido. El pago de las cuotas se garantizaba mediante hipoteca a favor del municipio.

Las cuotas mensuales, en el caso de las infraestructuras sanitarias, debían ser de entre 0,24 a 0,72 UF, en tanto en las viviendas las cuotas ascendían a valores entre 0,60 a 2 UF.

Los municipios podían otorgar subvenciones para el financiamiento de estos programas, y además, se les otorgaba facultades para “destinar inmuebles de su dominio; adquirir y enajenar terrenos, y llamar a licitaciones públicas y adjudicarlas, fijando las bases generales y especiales que sean necesarias. Asimismo, podían celebrar contratos de construcción; asignar y vender las viviendas e infraestructuras sanitarias que se construyan; celebrar contratos de compraventa, de mutuo, de hipoteca y de seguro; recaudar, por cuenta propia o delegando en terceros, las cuotas de saldo de precio o dividendos y cuanto se les adeudare por estos conceptos y, en general, ejecutar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios”⁶².

Entre otras acciones, este programa permitió que algunas comunas establecieran los terrenos aptos para esta población y que, en los casos en que estimaran no existían terrenos adecuadas en su área comunal, adquirieran terrenos en otras comunas para el efecto. Esta regulación permitió el proceso de erradicaciones de poblaciones.

e. Programa de Habitacional para el sector rural

Con la evaluación de la necesidad de contar con un instrumento que abordara la situación específica del sector rural, se promulgó el Decreto Supremo N° 206, de 1980⁶³. El subsidio corresponderá a una ayuda directa sin restitución, complementario con el ahorro de las personas.

Este programa beneficiaba a las personas jefas de hogar, de más bajos recursos para acceder a viviendas definitivas, seguras e higiénicas (según el Manual de Calificación Técnica) emplazadas en el sector rural -fuera de los límites urbanos comunales-, aunque excepcionalmente la SEREMI podrá autorizar el emplazamiento en áreas urbanas específicas y por razones fundamentadas.

62 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29562&tipoVersion=0> (Agosto 2014)

63 Diario Oficial de fecha 4 de agosto de 1980.

El subsidio era variable con un monto máximo de 200 UF, y hasta un 75% del valor de tasación de la vivienda, siempre que el valor de tasación no exceda de 400 UF. El subsidio se cancelaría una vez que la vivienda estuviera construida.

Se establecía para estas viviendas una prohibición de enajenar durante cinco años. Asimismo no podía arrendar la vivienda, ni ceder su uso y goce.

f. **Sistema especial de subsidio habitacional dirigido a la atención de planes de colonización**

Correspondía a un programa regulado por el Decreto Supremo N° 194, de 1984⁶⁴, específico para abordar la situación de las regiones décima, décimo primera y décimo segunda, para financiar viviendas para jefes de familia incluidos en los planes de colonización contemplados por los Ministerios de Bienes Nacionales, y de Vivienda y Urbanismo.

En estos casos, el subsidio no podía exceder de 300 UF, ni del 90% del valor de la vivienda, incluyendo los gastos de fletes necesarios.

De manera similar a los otros subsidios, tenían la prohibición de enajenar así como de ceder su uso o arrendar durante similar periodo. Únicamente en los casos en que el predio en donde se emplazaba la vivienda, fuese restituido al ministerio, la vivienda podía ser transferida a un nuevo colono. (Esto dado que en los planes de colonización se deben cumplir requisitos para la entrega del predio ocupado en calidad de propietario)

g. **Subsidio habitacional para sistemas de ahorro y financiamiento de la vivienda (SAF)**

El Decreto N° 74, de 1984, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁶⁵, consistía en un subsidio directo para financiar una vivienda de hasta 2.000 UF, terminada nueva o usada, urbana o rural o la construcción de ella, y cuyo fin sea la solución habitacional del beneficiario y de su grupo familiar.

Este subsidio era complementario al ahorro y al crédito optativo al que el beneficiario pudiera acceder. Este crédito era otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La determinación del precio máximo de la vivienda se establecía, en los casos de compraventa por el valor de ella y en el caso de viviendas nuevas por el valor del permiso de edificación incrementado en un 30%.

Podían ser beneficiarios de este programa las personas naturales, mayores de edad, solteras o casadas, que sean jefe de hogar, tengan o no cargas familiares, que no sean propietarias de una vivienda ni lo sea su cónyuge, y que hayan cumplido el contrato de ahorro pactado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda.

Los subsidios otorgados podían ser de dos tipos según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla N° 8: Tramos y monto de subsidio otorgado.

Tramo	Monto del Crédito	Subsidio
Tramo A	Hasta 500 UF	0, 50, 90, o 130 UF
Tramo B	Más de 500 y hasta 1.000 UF	0,30,70 o 110 UF

64 Diario Oficial de fecha 16 de enero de 1985.

65 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=121828&idParte=&idVersion=1984-05-15> (Agosto 2014).

Fuente: DS N° 74, de 1984⁶⁶

El proceso de selección consistía en procesos regionales, para cada uno de los tramos, entre las seleccionadas que hubiesen cumplido el plan de ahorro comprometido, y el cumplimiento de otros factores de puntaje como monto del ahorro, antigüedad del ahorro, cargas familiares, monto del subsidio solicitado y cantidad de crédito requerido.

Cada uno de estos factores otorgaba un puntaje, y el subsidio se asignaba por orden de puntaje según los recursos disponibles para cada región y tramo.

h. Programa especial para trabajadores

Este programa, regido por el DS N° 235, de 26 de diciembre de 1985⁶⁷, facultó al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para participar a través de los SERVIU de cada región, en los programas habitacionales que organicen personas jurídicas de derecho público o privado para la atención de postulantes inscritos en el Registro Único de Postulantes.

El SERVIU, suscribía un convenio con la entidad organizadora, en el que se establecía el proyecto de viviendas con las personas a atender por él, y las responsabilidades de las partes.

El financiamiento de las viviendas se completaba con el ahorro de las personas, un crédito hipotecario en el sistema privado, y un subsidio en los casos de diferencia en la venta de las letras de cambio.

Los créditos tenían plazos establecidos de 12, 15 y 20 años, y el interés máximo del 8% anual. Dichos créditos se financiaban con la emisión de letras de cambio con un interés nominal del 5% anual. El sistema permitía que se autorizase el descuento de la mensualidad del sueldo de los trabajadores. En los casos en que la venta de las letras resultaba inferior al monto del crédito otorgado, el SERVIU cubría dicho monto con cargo al subsidio otorgado.

Posteriormente, y mediante el Decreto N° 58, de 1987⁶⁸, se generó un subsidio específico para este programa el que consistía en un subsidio directo a los postulantes seleccionados, de un monto fijo equivalente a 60 UF. También podían optar a la subvención municipal contemplada D.S. N°. 804, de 1982. Igualmente el monto de subsidio podía ser modificado por resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo cuando se trate de viviendas emplazadas en las regiones XI y XII o en otras localidades o comunas en que el costo de construcción así lo requiriese.

Estas viviendas tenían similares prohibiciones para vender, ceder arrendar por un plazo de cinco años a las establecidas en el resto de los programas.

3. Principales resultados

Existe consenso entre los autores sobre la materia⁶⁹, respecto que los sistemas de acceso a la vivienda implementados durante este periodo constituyeron una experiencia innovadora y que incrementaron la capacidad de construcción de vivienda alcanzados en el país. Sin embargo,

⁶⁶ Diario Oficial de fecha 16 de enero de 1985

⁶⁷ Diario Oficial de fecha jueves 6 de febrero de 1986.

⁶⁸ Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=143751> (Agosto 2014)

⁶⁹ Hidalgo, Rodrigo en La Vivienda Social en Chile, y Raposo, Alfonso citado en Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio.

esas cifras no fueron capaces de cubrir el déficit habitacional. Según Mac Donald (1992) en el período se alcanzó un déficit superior a 800.000 viviendas.

El concepto de la vivienda, se modificó desde una concepción de derecho social y obligación del Estado, a un marco en el cual, si bien la vivienda es un derecho, su adquisición es una responsabilidad de las personas según su esfuerzo y ahorro, y del Estado de manera subsidiaria.

Por otra parte, a pesar de la mayor cobertura alcanzada, las características de los conjuntos habitacionales del período, en ámbitos como el uso del suelo, las densidades, la localización de los proyectos, tuvieron como consecuencia segregación urbana, y distintas externalidades negativas. Estas consecuencias se explican principalmente por el uso intensivo del suelo desde una perspectiva de mercado y rentabilidad sin considerar otros aspectos que contribuyen a la calidad de vida de sus habitantes⁷⁰.

Respecto de la focalización de los programas, si bien estos alcanzaron a familias de menores recursos, subsistió un segmento al que no fue posible otorgar beneficios.

Respecto de la producción de unidades, durante el período se alcanzaron un total de 594.078 unidades en los distintos programas, como se detalla a continuación. De la misma forma, se puede señalar que desde la introducción del subsidio en 1978, paulatinamente este se transformó en la fórmula principal de financiamiento de la vivienda en el país.

70 Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrio. MINVU 2006.

Tabla N° 9: Producción de Viviendas

Periodo	Año	Número de viviendas contratadas por el Estado	Número de Subsidios Habitacionales pagados	Total
1974-1990	1974	29.564		29.564
	1975	37.087		37.087
	1976	15.351		15.351
	1977	17.823		17.823
	1978	22.176	1	22.177
	1979	15.651	3.509	19.160
	1980	16.226	7.675	23.901
	1981	15.778	11.221	26.999
	1982	12.599	7.925	20.524
	1983	13.489	8.510	21.999
	1984	20.418	13.522	33.940
	1985	25.089	15.885	40.974
	1986	27.091	22.558	49.649
	1987	25.711	22.166	47.877
	1988	26.285	34.249	60.534
1989	32.139	32.799	64.938	
1990	15.899	45.682	61.581	
Total				594.078

Fuente: Observatorio Habitacional⁷¹

71 Estadísticas Observatorio Habitacional. Disponible en http://www.observatoriahabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx (Agosto 2014)