

# POLITICAS ESTATALES EN CONDICIONES DE MOVILIZACION SOCIAL: LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN CHILE (1964-1973) \*

EDUARDO PALMA \*\*

ANDRÉS SANFUENTES \*\*\*

## PREFACIO

### *El Estado y las políticas estatales*

El tema del Estado se ha constituido en un objeto de investigación de larga data en las ciencias sociales de América Latina, y en estudios más recientes se ha vinculado dicho tema con las indagaciones acerca de la eficacia de los procesos de planificación. En efecto, en la misma medida en que la actividad de planificación se ha ido percibiendo cada vez más como un proceso social, se ha estimado necesario conocer el despliegue de la planificación a través de las políticas estatales. Se trata de conocer un sector de la realidad en que se vinculan las acciones del Estado y la sociedad y donde es posible conocer en detalle la eficacia y los límites de la acción planificada. Si tal enfoque será a la postre fructuoso o no, lo dirán los propios estudios comparativos de casos. Por ahora es indispensable hacer más explícita la hipótesis más general en que se fundamenta el aserto

anterior, esto es, que las proposiciones globales que se predicán acerca de un Estado deberían confirmarse de manera pormenorizada en sus políticas más típicas del mismo período histórico. Esto es sólo en apariencia una tautología, porque el acotamiento más riguroso de la causación social puede impugnar las proposiciones más genéricas que sirvieron como punto de partida. Los estudios de esta índole se inician con casos particulares atendiendo a su propia especificidad histórica para extraer conclusiones más generales, pero aún antes de la generalización el examen de un caso particular permite elaborar nuevas formas de análisis para responder a la complejidad de lo real que, en definitiva, permitirán el empleo de métodos y técnicas más refinadas de investigación.

### *Los enfoques de las políticas estatales*

La sucinta explicación anterior delimita el enfoque al cual se adscribirá esta presentación de las políticas estatales. Sin embargo, es necesario tener presente que existen otros enfoques, ya que pese a la homogeneidad que otorga el objeto circunscrito por una política estatal, es posible identificar una gran diversidad de tipo de análisis. Por de pronto, el mismo objeto puede ampliarse o restringirse en grado muy variable; el investigador puede componer o descomponer el sector de realidad, analizado de diversas maneras, tanto para acentuar secuencias de un proceso específico como para evaluar efectos de naturaleza sociopolítica o, en fin, com-

---

\* Trabajo presentado al Coloquio sobre Planificación y Políticas Sociales, realizado en Santiago de Chile del 9 al 12 de abril de 1979 con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Las opiniones expresadas en él por sus autores, no comprometen a sus respectivas instituciones.

\*\* Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

\*\*\* Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

binar de modo convencional enfoques de un tipo u otro, de acuerdo a las finalidades previstas por la investigación. Con todo, sería una exageración superficial afirmar que hay tantos enfoques como analistas, pues tras la aparente diversidad, y debido al objeto común, ellos son acumulativos. Si bien la producción de conocimiento acerca de las políticas estatales se afina en necesidades diversas —la asesoría para la decisión pública o privada, el mero conocimiento académico, la crítica social, etc.—, todos los productos obtenidos con un método riguroso enriquecen el campo de conocimiento circunscrito por una política estatal.

La hipótesis más general, antes mencionada, supone que algunos rasgos fundamentales de la actividad estatal se reflejarán en sus políticas, sin por ello agotar el conocimiento del fenómeno estatal, de suyo global; en un aserto similar, se supone que los grupos sociales más importantes de la misma sociedad registrarán sus acciones en el desarrollo de una política estatal de importancia. Los anteriores supuestos y las expectativas de lograr un mayor conocimiento acerca de las políticas estatales significan de partida una cierta concepción de la planificación. En este estudio se entiende la planificación como una forma de ingeniería social. Para tal concepción, el primer ejercicio de interés será identificar los fenómenos y procesos sociales imbricados en el despliegue de las políticas estatales que componen el plan respectivo. Tras ese primer derrotero será posible establecer la jerarquía de las determinaciones y los condicionamientos de los procesos en el caso histórico analizado.

Así, se enriquecerán el análisis retrospectivo y la planificación general con sus políticas estatales específicas.

#### *Políticas estatales y planificación*

La planificación, al ser definida en su carácter de ingeniería social, queda restringida a un género conceptual todavía muy amplio. En efecto, la intención de aplicar conocimientos científicos para construir el futuro social es una afirmación demasiado general que necesita especificaciones.

Recientemente Nizard<sup>1</sup> ha recordado que las teorías y concepciones de la planificación —o si se prefiere, la ingeniería social— presentan la particularidad de haber sido elaboradas por hombres políticos, altos funcionarios, investigadores, economistas y sociólogos. Ello conduce a una diversidad de concepciones y no a meras diferencias semánticas. Sin embargo, tras la multiplicidad de concepciones es posible una interpretación de síntesis donde se ubican tres direcciones analíticas fundamentales:

a) la planificación como un intento de reducción de la incertidumbre;

b) la planificación como un intento de reducción de la incoherencia;

c) la planificación como un intento de reducción de la diversidad.

Se advertirá que las diferentes disciplinas académicas de los especialistas y las múltiples orientaciones doctrinales acentuarán como campo de sus preferencias la prospectiva, la búsqueda de coherencia entre las metas y los instrumentos de programación, y el intento de lograr el consenso en el conflicto social. Igualmente, estas direcciones analíticas son posibles de advertir al estudiar la planificación real de una época determinada, a partir de las políticas estatales efectivamente aplicadas. Ello supone, desde ya, alejarse del planteamiento institucionalista que averigua principalmente el contenido del plan-documento, generalmente elaborado por una agencia gubernamental. Sin desconocer el valor de tales documentos, el interés analítico se amplía en este caso a los procesos reales que provienen tanto del Estado como de la sociedad, y aparecen en mutua interconexión. De igual modo, la recuperación de experiencias concretas obliga a una forma de trabajo interdisciplinario que supere el monismo disciplinario y la alta agregación de los análisis y las conclusiones.

<sup>1</sup> Luden Nizard, *Planification et société*, Presses Universitaires de Grenoble, octubre de 1973, 668 pp.

## 1. EL MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA: CONTEXTO Y PADRONES HISTÓRICOS Y ENFOQUE ANALÍTICO

### *Contexto histórico: El orden político y su fase de movilización acrecentada*

Hicimos referencia previa a la necesaria ubicación en el contexto histórico de los estudios de casos de políticas. Pues bien, el caso chileno está referido aquí a una época precisa; las administraciones Frei (1964-70) y Allende (1970-73). Sin embargo, debe tenerse presente que más que conocer singularidades históricas o pretender evaluar los éxitos o fracasos de dichos gobiernos, lo que se busca es observar lo que sucede en el subsistema de planificación de la vivienda enfrentado a un proceso de movilización social acrecentada o crítica, fenómeno típico del período estudiado.

Con anterioridad se realizó una exploración preliminar<sup>2</sup> que nos permitió mostrar los elementos y características más importantes del orden político moderno de Chile. Dicha reconstrucción conceptual nos ha sido de utilidad para precisar con mayor nitidez los interrogantes acerca de la movilización social que guardan relación con el Estado, la sociedad y la planificación chilena.

Resumiendo, dividiremos la descripción del contexto histórico en dos cuestiones interconectadas: la caracterización del orden político, y la identificación del proceso de movilización. En ambos puntos nos referiremos a la acumulación previa de estudios al respecto y a las interrogantes que aún permanecen abiertas.

#### a) *La caracterización del orden público*

Vale la pena recordar que durante un lapso de alrededor de 40 años, el sistema político chileno mantuvo estables sus estructuraciones fundamentales. Dicho orden ha sido conceptualizado básicamente como un régimen de compromiso, o como un régimen democrático de sociedad subdesarrollada. Para ambos enfoques, que no interesa aquí identificar con precisión, el régimen histórico que transcurrió

entre 1932 y 1973 dio como respuesta a la crisis del establecimiento oligárquico de los años veinte, la incorporación, a través de sucesivos decenios, de nuevas capas sociales a la participación social, política y económica. La forma que adoptó esa incorporación se ha denominado genéricamente de concesiones y se la ha interpretado de diversa manera. Para la escuela democrática del subdesarrollo, corresponde al pluralismo social propio de la diversificación y modernización de la sociedad en transición que, sin embargo, mantiene una distribución desigual de los recursos de poder entre los distintos conglomerados sociales. En tanto que para los teóricos del compromiso las concesiones muestran la débil hegemonía de la coalición dominante. Ni unos ni otros han caracterizado la incorporación, como fenómeno en sí, por medio de estudios más pormenorizados. Describen, los primeros, sus rasgos generales de incorporación sucesiva tanto en el tiempo como en el continuum de la estratificación social. Destacan, los segundos, los rasgos heterogéneos que con dicha forma de incorporación adquieren las clases y los sectores sociales, y especialmente la clase obrera.

Ha contribuido al oscurecimiento de la incorporación social, el uso por todos los analistas del concepto de populismo, sea para caracterizar las estrategias de desarrollo de los regímenes históricos o para aludir a ciertos momentos estelares de su transcurso. De esta manera, la acepción populista ha sido utilizada en un registro frondoso y ambiguo; se ha llamado populista al origen histórico de los regímenes, a la mayoría de sus líderes, y a ciertas políticas económicas de los sucesivos gobiernos. A su vez, la expresión populismo ha servido para caracterizar los momentos de consumo y distribución de un ciclo económico y ha sido utilizado, también, como sinónimo de "clientelismo". Podría, sin utilidad real, ampliarse la gama de los usos del concepto. Vale la pena mencionar que después de la crisis definitiva del orden democrático, y su reemplazo por un régimen autoritario, el término populismo, utilizado por una parte de la tecnocracia, llegó a ser el modo despectivo de referencia al antiguo régimen político.

En el trabajo antes-citado se discutieron algunos aportes disciplinarios acerca del orden político. Sin reproducir los fundamentos del estudio, enunciaremos las razones por las cua-

<sup>2</sup> Véase Eduardo Palma, "Las dimensiones del orden político", *Estado y planificación: el caso de Chile*, ILPES, 1976, PP. 59 y siguientes.

les usaremos indistintamente, para referirnos a dicho régimen, las denominaciones "de compromiso" o "democrático". Existen evidencias de que el compromiso —por virtud democrática o por crisis de hegemonía— constituyó el fundamento del orden político chileno. Más aún, dicho régimen alcanzó un gran refinamiento en la construcción de modos de negociación para dirimir el conflicto. La crisis del régimen no invalida la afirmación anterior, aunque las lecturas históricas *postfacto* hacen hincapié, naturalmente, en sus contradicciones y dificultades.

b) *La movilización acrecentada*

En este análisis del caso chileno no se tratará la decisiva cuestión de las raíces sociales profundas del fenómeno de movilización. En efecto, para un tratamiento completo del proceso de movilización, entendido como el del estado de disponibilidad de las masas y su incorporación a nuevas modalidades de participación social y económica, es indispensable conocer las causas de la disponibilidad y la nueva situación de participación. Sin embargo, en este enfoque hay razones para realizar un corte analítico; en primer lugar, el momento histórico de que se trata corresponde a la crisis del orden político por efecto de la movilización acrecentada y, en segundo lugar, existe un supuesto teórico, el de la autonomía relativa del proceso político de movilización, en el marco de las determinaciones y condicionamientos estructurales.

Con el fin de precisar, en el período del estudio, las modalidades propias de la movilización chilena, debemos recordar las hipótesis que fundamentan su carácter de sociopolítica, para distinguirla de una movilización social más espontánea. El origen más próximo de esa movilización proviene de la dinámica abierta al sistema de partidos y grupos sociales de mediación por la crisis del intento ibañista de creación inédita de un movimiento nacional y popular. Al período siguiente a la administración Ibáñez (1952-58) se le ha llamado "el ciclo ideológico-burocrático", para poner de relieve tanto las orientaciones ideológicas de los partidos y grupos, la implantación de ellas y el control de nuevas áreas sociales<sup>3</sup>. Es de

igual modo sintomático que los autores que emplean la acepción populista, para referirse a la movilización en un contexto de compromiso por crisis de la hegemonía social, hayan insistido en la importancia fundamental que asumen las relaciones entre grupos e individuos por sobre las diferentes clases en esa modalidad de orden político<sup>4</sup>.

A pesar de las limitaciones que se imponen al estudio debidas al período y la forma de la movilización, resulta necesario enunciar ciertas líneas de continuidad que antecedieron al fenómeno. Otra manera de plantearse los antecedentes, próximos y remotos, de la movilización consiste en averiguar las modalidades de la incorporación social de los años veinte en adelante.

Es paradójico que la incorporación social en sí misma haya sido objeto de tan escasos análisis en la literatura social. Al respecto abundan los juicios agregados que insisten en una incorporación paulatina de nuevos sectores sociales en los años treinta, cuarenta, cincuenta y sesenta. Se ha mostrado también la dirección del proceso hacia la participación total; en efecto, tras una primera oleada de recién llegados, pertenecientes a los grupos terciarios urbanos, comenzó la incorporación sucesiva de nuevas oleadas de obreros industriales, campesinos y pobladores de las villas o ciudades marginales. Otros autores han hecho hincapié en la heterogeneidad de la incorporación en razón del sector productivo en que se inserta; así, habría incorporación a un sector productivo moderno y otra incorporación diferente a un sector tradicional. Desde otro ángulo, se ha insistido en que la incorporación tiende a distribuir y a redistribuir el excedente económico que reparte el Estado, lo que, por las mediaciones políticas, establece una relación de clientelismo entre los titulares de poder y los diferentes grupos a los cuales se asignan los bienes y servicios sociales.

En su conjunto, las observaciones acerca de la incorporación social son muy agregadas y dificultan una interpretación de síntesis que muestre las relaciones estructurales o coyunturales de la participación y los beneficios re-

<sup>3</sup> Palma, *op. cit.*, p. 59 y siguientes.

<sup>4</sup> Francisco C. Weffort, "Clases populares y desarrollo social", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 5, N° 13, diciembre de 1988.

cibidos por los diferentes sectores y grupos a través de las sucesivas décadas del orden político. En el actual vacío analítico, la incorporación de tal o cual sector parece más la obra del azar que de, los condicionamientos propios de un sistema social. Por estas razones, y con motivo del estudio de los patrones históricos de la política de vivienda, se han debido explorar las modalidades de la incorporación, en este caso, a través de la distribución y la redistribución de los beneficios que el Estado otorga a los grupos, en las políticas de vivienda.

#### *El padrón histórico de la política de vivienda*

En esta sección se intentará mostrar los hitos fundamentales que han establecido algunos padrones sociales para la política de la vivienda, de un modo más o menos estable. Nos referimos a las modalidades habitacionales generadas en el desarrollo histórico del orden político que han mantenido alguna forma de continuidad.

Estas tendencias históricas que surgieron en gran medida de la condición de subdesarrollo del país, para caracterizarlas en breve, se expresan en el campo de la vivienda en los desfavorables indicadores habitacionales tradicionales —como hacinamiento, desigualdad de acceso, carencia de servicios básicos, etc.— comunes a los países pobres. Con todo, el conjunto de factores adquiere su propia especificidad nacional y se manifiesta en una constelación de antecedentes, separables en rasgos distintos sólo para efectos de análisis.

#### a) *El padrón segmentario de acceso a los beneficios*

Desde las primeras leyes de vivienda, a comienzos del siglo <sup>5</sup> el acceso a la vivienda quedó marcado por su carácter segmentario: sólo algunas familias recibían el beneficio dentro de un estamento, organización o clase social cuyos miembros poseían todos igual derecho reconocido a ejercerlo. Por otra parte, por el carácter asistencialista de la política, que señalan diversos estudios, en el momento de crisis del Estado oligárquico en los años veinte y

treinta del presente siglo, la reivindicación y la demanda de vivienda de los sectores emergentes fue reconocida más en sus efectos visibles y agudos que en las causas originarias del atraso habitacional. A vía de ejemplo, ya en 1925 se dictó el DL N° 261, del 19 de febrero, por el cual se rebajaron y controlaron los alquileres y el DL N° 308, del 7 de marzo, que estableció préstamos en condiciones preferentes de subsidio para la construcción de viviendas económicas. Es indicativo que en la experiencia de la efímera República Socialista de 1932 se suspendieran los "lanzamientos" de los arrendatarios morosos en los contratos de alquiler de habitaciones en "conventillos" (tugurios).

De este doble padrón de acceso segmentario y de reconocimiento asistencialista, se mantuvo el primero, pero cambió *totalmente* la dimensión del asistencialismo en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, al tenor de una ampliación constante de la participación social. Numerosas leyes consagraron beneficios habitacionales a conglomerados de empleados y obreros, generalmente como prestaciones de la seguridad social a través de sus diferentes institutos de previsión.

Desde una perspectiva más general, esta continuidad en el rasgo segmentario de las políticas de vivienda ayudó a consagrar la división de empleados y obreros y causó una elevación constante de las aspiraciones de los diferentes estratos, generalmente en búsqueda de la propiedad individual, independiente y horizontal <sup>6</sup>. Los beneficios recibidos en forma segmentaria fueron también decrecientes. En efecto, el subsidio individual o familiar otorgado a los favorecidos por los planes de la Caja de la Habitación o las primeras instituciones de previsión resultaron una verdadera donación, pues el sistema no contempló la reajustabilidad de los dividendos a pesar de la existencia de un proceso inflacionario <sup>7</sup>. De una manera más general, la política de segu-

<sup>6</sup> El artículo 21 de la Ley N° 7.600, del 28 de octubre de 1943, que fundó la Caja de la Habitación, exigía "el acuerdo de los dos tercios de los miembros del Consejo" para "construir casas de habitación de dos o más pisos" y "destinadas exclusivamente al arrendamiento".

<sup>7</sup> Las presunciones prospectivas de los cálculos en materia habitacional resultaron desmentidas por la falta de control de la inflación.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la Ley N° 1.838, del 20 de febrero de 1906, que crea los "Consejos de habitaciones para obreros".

ridad social con sus múltiples regímenes previsionales favoreció las expectativas de un acceso preferente a la vivienda.

Puede afirmarse entonces, por lo menos, que los beneficiarios fueron, en cada coyuntura de acceso a la vivienda, los integrantes del segmento de cada grupo que articulaba su presión clientilística por los canales sociopolíticos que en cada situación conducían al aparato burocrático dispensador. Sin embargo, faltan todavía datos para completar una secuencia de acceso que permita una interpretación más estructural.

La dictación del DFL N° 2, que en 1960 fundó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, amplió la gama de canales de acceso a la vivienda hasta entonces circunscritos a los organismos de previsión y a los sistemas de leyes especiales.

b) *Exigencias legislativas de construcción sísmica*

Un segundo padrón histórico de la vivienda vincula una contingencia particular del territorio chileno, los terremotos, con la secular mentalidad legalista. El resultado de esta ligazón fue una exigente legislación como requisito para la construcción de vivienda, fundada en la necesidad de contar con un parque de vivienda sísmico. Un hito decisivo en esta tendencia constituyó la legislación dictada después del terremoto de Chillán en 1939.

Pues bien, las condiciones anteriores encontraron un terreno fértil para su aplicación normativa en la presión de algunos colegios profesionales, que vieron en ellos una ampliación de su campo laboral en condiciones de exclusividad y protección.

Por su parte, el efecto económico del rigor en las especificaciones y normas para la construcción ha tenido un permanente efecto en el alza de costos y posiblemente ha causado una inercia que ha impedido experiencias de abaratamiento de los insumos a prueba de las contingencias sísmicas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Véanse los artículos 122, 123, 124, 125, 126 y 127 del Decreto N° 187, del 29 de noviembre de 1944, que reglamentó la Ley N° 7.600 sobre la Caja de la Habitación Popular, en lo que se refiere a la calidad de los materiales.

c) *Emergencia de un empresariado de la construcción*

Un tercer padrón histórico, propio de la etapa de madurez del orden político, fue la emergencia de un empresariado de la construcción para satisfacer el mercado de vivienda. Las empresas constructoras se beneficiaron desde la partida con franquicias tributarias excepcionales que se dictaron con el fin de satisfacer la demanda de los grupos carentes de viviendas. Desde la Ley N° 9.135, llamada "Ley Pereira", pasando al DFL N° 2 y llegando hasta el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda (SINAP), se consolidó un grupo empresarial a través de la Cámara Chilena de la Construcción, estratégicamente organizado tanto por su capacidad de acceso a los centros de decisión como por su estructura institucional y su vinculación con el resto del empresariado industrial (SOFOFA) y agrícola (SNA).

Especialmente con el estilo de desarrollo correspondiente a la última fase del "Estado de compromiso", diversos estudios globales y sectoriales mostraron los nexos del empresariado de la construcción con el capital industrial y financiero a través del sistema bancario. De igual manera se mostró el acceso de tales grupos a los entes burocráticos encargados de las políticas públicas de vivienda.

d) *Creación de la Corporación de la Vivienda*

Un cuarto padrón histórico de las políticas de viviendas surgió de la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) por el movimiento social ibañista, triunfante en 1952. La movilización ibañista fue el antecedente directo del ciclo posterior en que la movilización se agudizó y se exacerbó. Entre las demandas del movimiento social de aquella época, afectado por la disminución del ritmo de crecimiento y portador de un germen de conciencia crítica, figuró el acceso a la vivienda de los grupos marginales ("poblaciones callampas").

Comenzó, desde entonces, el proceso de entregar a grandes entes burocráticos, organizados como servicios públicos, la satisfacción de las demandas habitacionales. Este primer gran

instituto administrativo, formado por la fusión de numerosos y dispersos servicios anteriores, concentró un numeroso personal técnico y administrativo que recibió importantes fondos fiscales para ejecutar los programas habitacionales. Así, convergieron sobre la burocracia las presiones de demanda habitacional de los canales políticos y sociales expresados a través de los poderes públicos más clásicos: el Ejecutivo y el Parlamento. Por otra parte, se concentraron sobre el aparato gubernamental de la vivienda las presiones del empresariado de la construcción para obtener las propuestas públicas de los diferentes conjuntos habitacionales. De esta manera se configuró el área de confrontación del subsistema de decisión en materia de vivienda, donde compiten los sectores antes descritos.

#### ENFOQUE ANALÍTICO

##### a) *El estudio de las políticas de vivienda*

Hemos señalado con anterioridad la diversidad de enfoques que admiten las políticas estatales. Ello ocurre también con la política de vivienda, que ha sido examinada desde diversos puntos de vista. Sin embargo, las modalidades históricas que ha asumido el tema de la vivienda a través de los sucesivos gobiernos han inclinado, especialmente los análisis más globales, por determinados derroteros.

Como señala Raposo<sup>9</sup> "la mayor parte de la literatura disponible sobre el 'problema de la vivienda' es sólo una representación técnica operacional de las principales acepciones que esta expresión tiene en el discurso ideológico". Sin embargo, la cita anterior podría indicar una dispersión de enfoques casi ilimitada, lo que no ocurre en la literatura acerca de la vivienda<sup>10</sup>.

Acerca de la vivienda se plantea un conjunto de preguntas fundamentales que tienen una

alta interconexión entre sí; quién construye y para quién construye; con qué objetivos declarados o implícitos; cuál es la percepción del valor de la vivienda en los modos de estratificación social; cómo se localiza la habitación de los diversos sectores sociales; qué efectos produce la urbanización, etc. En rigor, las preguntas básicas son numerosas y tienen las características de ser diferentes en la perspectiva de cada gobierno y en las expectativas de los diferentes grupos sociales.

Con todo, los conceptos anteriores tienen un alto grado de generalidad, válidos por tanto para un conjunto de casos nacionales. Nuestro objetivo es acotar para el caso chileno algunas implicaciones que provienen de una concepción amplia del problema de la vivienda en tanto proceso social.

Con el objeto de avanzar hacia la delimitación de nuestro propio enfoque, reflexionaremos acerca de dos tendencias en los ensayos chilenos acerca de la vivienda que nos parecen infructuosas y que en este estudio se intenta superar. La primera tendencia se refiere a las diferentes variantes que registra la cuestión de la vivienda concebida como un mero problema de déficit habitacional. Para ilustrar la presentación de esta tesis nos será de utilidad un comentario de un autor antes citado<sup>11</sup>.

"un rápido examen al proceso de edificación chileno permite advertir que la naturaleza del problema habitacional requiere de un marco de referencia más amplio que aquel que sólo se restringe a 'metas' o déficit numéricos".

"Una de las primeras aproximaciones globales al desarrollo del país fue el Plan Decenal de Desarrollo elaborado por la OORFO para el decenio 1961-70. De acuerdo con este Plan era necesario construir en el decenio 29.570.000 m<sup>2</sup> de edificación habitacional para mantener constante la cantidad de *stock* físico, atendidas las demandas inherentes al incremento poblacional y a la reposición. En la práctica sólo pudieron construirse 23 millones 928 mil m<sup>2</sup>, es decir, un 9% menos de los previsto como necesario, que se

<sup>9</sup> Alfonso Raposo Moyano, *La política de vivienda: un ensayo de prospección temática*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Departamento de Planificación Urbano-Regional (Laboratorio de Imprenta y Reproducción DEPUR, octubre de 1975).

<sup>10</sup> El propio autor construye una tipología que permite encasillar las orientaciones y los estudios acerca del problema de la vivienda en cuatro matrices básicas: i) El problema como presupuesto; ii) El problema como objetivo; iii) El problema como obstáculo, y iv) El problema como resolución.

<sup>11</sup> Raposo, *op. cit.*, p. 15.

distribuyeron entre 370.000 unidades de vivienda frente a las 530.700 previstas por el Plan. En otros términos se alcanzó el 91% de la meta fijada para superficie a construir y tan sólo el 70% de las unidades residenciales".

"Las cifras precedentes indicarían que el 'problema habitacional' en el decenio se distinguió no tanto por limitaciones y estrecheces de la capacidad y potencialidad de la estructura productiva, sino principalmente por la forma en que esta potencialidad se *adjudica* el bien final a través de la naturaleza de la estructura de intercambio".

La crítica a los estudios acerca del déficit habitacional no menosprecia los intentos de cuantificar los elementos o las dimensiones indispensables para la programación de la vivienda. Lo que se pone en tela de juicio es el valor de los enunciados de políticas restringidos a una mera cuantificación del déficit y que no estén enmarcados dentro de una interpretación histórica del modo de la asignación y las formas del subsidio de la vivienda.

La otra tendencia constituye una variante cualificada de la primera. Ante la comprobación de que el déficit se concentra fundamentalmente en la vivienda económica se hace hincapié en el aumento cuantitativo del mismo, sin abordar los problemas en torno a la calidad y tipo de la vivienda requerida para atender las necesidades del sector popular. En rigor, lo que está siempre en juego es la modalidad de distribución que el Estado ejerce a través del subsidio y la asignación a los diferentes sectores sociales. El subsidio en sus diferentes formas y las múltiples modalidades de asignación son partes decisivas del contenido sustantivo de una política de vivienda. Un autor, comentando las dimensiones que alcanza el problema de la vivienda para el sector popular, anota: "Pero, para no ser injustos, el problema no es sólo de incapacidad falta de visión de muchos gobiernos al respecto. Se debe, sobre todo, a la insuficiencia dramática de recursos frente a la magnitud de las inversiones que requiere un Plan Habitacional Integral. Aun suponiendo que los gobiernos otorgaran a la vivienda toda la alta prioridad que se merece, difícilmente podrían disponer de un monto de inversión tan alto como para

que cada año se edifiquen las unidades habitacionales requeridas por el crecimiento vegetativo y, además, se amortice en alguna forma el déficit acumulado<sup>12</sup>. Se plantea, pues, con crudeza que ante los recursos disponibles limitados es indispensable abordar el camino de las "soluciones habitacionales" en que, sin duda, el deterioro cualitativo se compensa por el aumento masivo de la oferta habitacional. Por cierto que en esta perspectiva resulta evidente que problemas cruciales permanecen en el tapete, v. gr., el deterioro y reposición de las "soluciones habitacionales", su localización ecológica, los efectos urbanos del crecimiento de las nuevas ciudades provisorias y sus necesidades de un equipamiento comunitario mínimo.

Finalmente, en el despliegue de enfoques acerca de la vivienda debemos mencionar una perspectiva ligada a la de este estudio, aunque con finalidades diferentes. Nos referimos a los análisis del movimiento de pobladores en su acción y demanda por obtener vivienda y equipamiento. La mayoría de dichos estudios se insertan en las condiciones y modalidades de la movilización del mencionado período crítico del orden político. Para nuestros fines, la movilización es sólo el contexto para conocer las formas que adopta el proceso de planificación ante sus requerimientos específicos.

b) *El marco específico de análisis y la técnica de recolección de información*

El núcleo de nuestro análisis reside en el efecto que experimentó el subsistema de planificación de la vivienda en virtud de la movilización social en un período determinado: 1964-70 y 1970-73. Ni el subsistema de la planificación ni el proceso de movilización en torno a la vivienda estuvo desconectado de sistemas y procesos más globales; sin embargo, por necesidad analítica, procederemos en un recorte de la realidad, circunscribiendo un campo de estudio de modo convencional.

La planificación no es concebida aquí como una dimensión exclusiva ni principalmente institucional, fijada en una agencia o conjunto de

<sup>12</sup> Antonio Labadía en La "Operación Sitio" en *52 por ciento del mundo sin casa*, de Josse van der Rest S. J., folleto sin pie de imprenta, Santiago de Chile, 1976, p. 21.

agencias encargadas de la vivienda dentro del aparato gubernamental. El proceso de planificación se observa a través de tres dimensiones analíticas. Se trata de una adaptación de las tres orientaciones de la planificación antes mencionadas: *la reducción de la incertidumbre* por medio de proyecciones o prospectivas; *la reducción de la incoherencia* por medio de los instrumentos de adaptación a los fines perseguidos y, finalmente, *la reducción de la diversidad* o la heterogeneidad del medio social que se intenta planificar. Es obvio que hay una interrelación entre estas dimensiones. En efecto, la reducción de la incertidumbre obliga a aminorar la diversidad por medio de ciertos instrumentos coherentes. Con todo, el análisis se facilita con dicha descomposición, ya que se pueden contrastar las metas declaradas con los objetivos obtenidos, separando los factores reales y los supuestos teóricos de la política en forma más pormenorizada.

De ahí que en el estudio de dos momentos diferentes de la política estatal de la vivienda (1964-70 y 1970-73) se intentará para cada uno de los períodos el doble análisis: de los supuestos y los objetivos, por una parte, y de los resultados y los procesos reales, por la otra.

Adaptando aquellas dimensiones de la planificación a la forma que toman en la realidad habitacional chilena se tratará de circunscribir el análisis, la información primaria y secundaria, y las conclusiones, a los siguientes temas:

i) los programas gubernamentales y el problema del déficit habitacional, incluida una especificación de los derechos reconocidos para los diversos sectores sociales;

ii) los instrumentos utilizados para enfrentar la demanda de unidades habitacionales: el subsidio, la reajustabilidad de las deudas y el financiamiento previsto y obtenido;

iii) el área de confrontación del subsistema de vivienda; coordinación institucional, demanda de los sectores involucrados y las formas cambiantes de la movilización social.

De este modo, la clave analítica del estudio está constituida por la trilogía conceptual: el déficit, la asignación y el subsidio para la vivienda. La interdependencia recíproca de

las tres dimensiones resulta evidente; así, las combinaciones de situaciones entre los elementos puede llegar a ser formalizada (v.gr. a mayor déficit, menor subsidio; a menor subsidio, asignación más homogénea, etc.). Carece de sentido pretender, antes de efectuar la contrastación empírica, una justificación de las categorías analíticas. Sin embargo, tiene interés la explicación de las razones de haberlas adoptado. En principio, dos tipos de razones nos inclinaron por su elección. En primer término, quisimos encontrar un núcleo conceptual que permitiera un fructuoso trabajo de convergencia de dos vertientes disciplinarias: la económica y la sociopolítica y, como consecuencia, postular una perspectiva analítica que integrara de un modo consecuente los análisis, pasados y futuros, que hayan enfocado o enfoquen las relaciones entre las múltiples variables que componen el proceso habitacional en el marco de una interpretación del desarrollo social chileno.

En segundo término, quisimos facilitar la recuperación de las experiencias de los actores reales de las políticas. Lo que interesa, más allá de los valores de los analistas, es reconstruir el escenario de los planificadores en un proceso de movilización. Pues bien, no hay en este estudio un *a priori* que estipule los verdaderos y únicos modos de conceptualizar el déficit, la asignación y el subsidio que sirvan de padrón para evaluar los gobiernos analizados. Esto no significa caer en un relativismo absoluto que se niegue a evaluar las aproximaciones de los actores reales como más o menos fructuosas, o que no exista la posibilidad de empatía que señale lo más plausible o descaminado. Lo que se pretende es acumular conocimientos para refinar los procedimientos de programación en la vivienda en el marco de situaciones históricas. Así, la propia elección de los conceptos determinó la técnica de la investigación, pues llegó a ser una necesidad conocer las experiencias de los formuladores y ejecutivos de política. Esto se hizo a través de las siguientes fases en el trabajo:

i) se preparó un cuestionario que tenía una parte común sobre los conceptos de déficit, asignación y subsidio, y se diversificaba en preguntas diferentes a los equipos de planificadores y ejecutivos de ambas administraciones;

ii) las preguntas específicas que constituían el cuestionario para cada administración se construyeron tomando como fundamento los documentos acerca de la vivienda de ambos periodos (1964-1970 y 1970-1973);

iii) se realizaron varias sesiones con ejecutores de ambas políticas con el objeto de comparar sus interpretaciones y puntos de vista ante problemas similares.

Como información secundaria se utilizaron trabajos anteriores acerca del tema, las memorias universitarias y diferentes documentos que sirvieron para reconstruir acontecimientos o datos estadísticos.

## II. EL PERIODO 1964-1970

### A. EL PLAN HABITACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN FREI

#### *Las metas generales*

Los objetivos que se planteó la administración Frei en materia de vivienda fueron muy específicos e, incluso, se cuantificaron con gran precisión, transformándose en una de las metas electorales más difundidas durante la campaña presidencial de 1964<sup>13</sup>.

Para el nuevo gobierno, el primer intento de planeamiento del sector vivienda fue el de crear las condiciones para poder absorber tanto las necesidades habitacionales generadas por el crecimiento vegetativo de la población y la reposición por deterioro, como asimismo reducir el déficit acumulado. La meta-cuantitativa fue fijada en 360.000 viviendas definitivas para el sexenio 1964-1970.

El plan pretendía atender preferentemente al sector de más bajos ingresos de la población. De las 360.000 unidades previstas, 213 mil (59%) se destinaban a dichos grupos. Estas unidades estaban programadas con un promedio de 50 m<sup>2</sup>, lo cual significaba una reduc-

ción de superficie en comparación con las cifras históricas, aunque siempre con la idea de construir "viviendas dignas, pero ajustadas a la real capacidad de pago de sus asignatarios".

Una diferencia importante con los anteriores programas habitacionales de carácter popular radicaba en el énfasis en el equipamiento comunitario. En verdad, el plan no sólo contemplaba la construcción de viviendas sino la de conjuntos habitacionales que incluyeran en su dotación interna escuelas, centros asistenciales, campos deportivos, etc.

De los documentos y testimonios consultados, se desprende que en el programa había dos conceptos esenciales: i) la idea de "déficit" habitacional, que llegó a ser obsesiva tanto en la campaña presidencial como en la marcha del gobierno y las críticas de la oposición, y ii) la utilización del programa de vivienda como un importante instrumento de redistribución de ingresos.

Conviene mencionar que entre las finalidades del gobierno no aparecía con igual fuerza la idea de impulsar el sector para "reactivar" la economía, elevando los niveles de producción y empleo, así como tampoco se destacan los elementos económico-financieros del programa. Desde este punto de vista, el plan aparece concebido en forma unilateral, con gran énfasis en los aspectos físicos del sector.

#### *Los beneficiados por el plan*

Como se indicó antes, la idea de un "déficit habitacional" y la progresiva aplicación de mecanismos redistributivos a través de los programas de vivienda —desde 1906— habían orientado la acción de los grupos en la convicción de existir un derecho consagrado para cada familia a que el Estado le proveyera de una vivienda definitiva. Sin embargo, ese derecho no era igual para todos, dado que existían mecanismos de acceso diferenciados para los distintos grupos sociales, cada uno con reglas propias: autofinanciamiento, SINAP, Cajas de Previsión, CORVI y leyes destinadas a favorecer a diferentes grupos.

Dos conceptos se cruzaban en dirección opuesta a principios del gobierno de Frei: la vivienda como instrumento redistributivo, lo cual implicaba un subsidio, y la reajustabili-

<sup>13</sup> Véase "Primer Mensaje Presidencial", 21 de mayo de 1965, Departamento de Impresos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, pp. 40 a 45, y el texto del discurso del Ministro de Obras Públicas dando a conocer el plan de viviendas aprobado por el gobierno ("El Mercurio", 6 de diciembre de 1964).

dad de las deudas habitacionales, como consecuencia tanto de la agudización de la inflación en el período 1952-64 como de los beneficios mostrados por la experiencia operativa del SINAP en el gobierno de Alessandri.

De la importancia del aspecto redistributivo surgieron varias iniciativas que fueron llevadas a la práctica durante los primeros meses de gobierno:

i) aumento de los recursos para préstamos y ampliación de los montos máximos;

ii) puesta en marcha de programas de autoconstrucción y sistemas de prefabricación;

iii) subsidios a los deudores de la Corporación de la Vivienda (CORVI) e instituciones de previsión:

— rebajas de las tasas de interés de las deudas reajustables;

— aumento de la bonificación a los dividendos de las viviendas de erradicación, y

— consolidación de las deudas hipotecarias y facilidad a los deudores morosos<sup>14</sup>.

Obviamente, el tipo de medidas citadas pone de manifiesto que los grupos favorecidos resultaron ser tanto los que ya poseían vivienda, y que presionaban por aumentar las transferencias ya recibidas<sup>15</sup>, como los que pugnan por lograr acceso en el futuro.

Sin embargo, cabe consignar que en los primeros meses de gobierno se establecieron normas claras para aquellos que ya estaban sirviendo una deuda, pero no se explicó cuál sería el sistema que iba a regir hacia el futuro como reglamentación general. Lo anterior parece indicar desde el inicio del plan una tendencia a reaccionar ante la presión social de los deudores y a restarle importancia a los aspectos financieros del sistema. Sin embargo, cabe señalar que en el campo de las variables financieras hay que realizar opciones que en definitiva afectan profundamente las

variables reales (dotación, acceso, grupos beneficiados) y, por consiguiente, ayudan a configurar la distribución efectiva de la vivienda.

El Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (SINAP) fue mantenido como un mecanismo administrativo y políticamente autónomo, que actuaba con bastante independencia del Ministerio de la Vivienda y sin mayor coordinación con las corporaciones del sector. En parte, ello se debió a que su clientela era claramente diferenciable, que sólo requería subsidios notorios del Estado en el momento de su puesta en marcha y que servía a grupos medios que poseían capacidad de ahorro, previa posterior a la obtención del bien raíz.

El examen de la documentación oficial del gobierno muestra que no existía una preocupación explícita y relevante por el problema de los criterios de racionamiento de las viviendas entre sus requirentes. Este aspecto llegó a ser determinante en la exacerbación de conflictos sociales, ya que la magnitud de los subsidios hizo cada vez más difícil satisfacer una demanda creciente de casas baratas, mientras la oferta estaba acotada por recursos financieros y físicos limitados por otras exigencias del desarrollo social.

Sea como fuere, la característica más destacada del programa era su preocupación por *construir casas* y distribuirlas entre los más pobres, pero sin claridad sobre los mecanismos específicos que debían utilizarse para maximizar la eficiencia del reparto.

#### *La coherencia del plan*

Desde un punto de vista físico, o sea, de la capacidad del país de "producir" 360.000 viviendas en el sexenio, no parece haber habido limitantes de importancia o insoslayables<sup>16</sup>. En principio, las empresas que proveían insumos estaban en condiciones de cumplir con los requisitos cuantitativos y, además, existía la posibilidad de importar algunos materiales si se presentaban déficit coyunturales.

Sin embargo, la dimensión física sectorial tiene un significado limitado en un plan glo-

14 Ver "Primer Mensaje Presidencial", mayo de 1965, pp. 42 a 48.

15 El sistema legislativo previo a 1970 ya preveía sistemas de bonificación a las deudas reajustables con la CORVI o los institutos de previsión. Véase DFL. N° 2, artículo 48 y Leyes Nos. 15.163 (13 de febrero, 1963) y 15.421 (del 19 de diciembre, 1963). Las bonificaciones se establecían sobre el índice de reajustabilidad y sobre los dividendos.

16 Aparentemente, la meta de las 360.000 unidades habitacionales surgió del estudio de la capacidad de producción física de viviendas, según los testimonios técnicos consultados.

bal. En líneas generales, la planificación sectorial aislada requiere de comparaciones entre las rentabilidades optativas de los recursos, ya que dentro de las dimensiones del propio plan gubernamental, los mismos recursos pueden utilizarse en obras públicas, construcción de escuelas y hospitales, fábricas, etc.

En términos de coherencia del programa, conviene aclarar algunos de los supuestos implícitos en las metas planteadas, que de no cumplirse dificultaban su realización:

i) se suponía que el sector iba a disponer de una corriente continua de recursos financieros (si bien el programa partía con un gasto anual de 570 millones de escudos para 1965, en los cinco años siguientes requería entre 800 y 900 millones). Por lo tanto, el plan habitacional no iba a estar sometido a las fluctuaciones tradicionales del gasto fiscal en inversión como consecuencia de las presiones inflacionarias o de empleo;

ii) estaba implícito en el plan que a pesar de los elementos de redistribución que contenía, la recuperación de recursos financieros debía ser cuantiosa <sup>17</sup>;

iii) se suponía un mecanismo burocrático en funciones, con un Ministerio de la Vivienda operando desde el primer momento. Estaba implícita la inexistencia de problemas en la puesta en marcha y no se consideró que al finalizar los períodos presidenciales tradicionalmente se produce una caída de la inversión. Se esperaba iniciar la construcción de 60.000 viviendas anuales (las cifras eran levemente crecientes, partiendo con un mínimo de 54.000 en 1965 para terminar con el máximo de 67.000 en 1970).

iv) se suponía una movilización social ordenada. Como se verá más adelante, este proceso adoptó un carácter crítico en el transcurso del gobierno.

<sup>17</sup> Al exponer el plan de vivienda del gobierno, el Ministro de Obras Públicas expresó que "la vivienda debería ser pagada total o parcialmente por el adquirente en su valor real, según su situación económica y en ningún caso regalada. El Estado suplirá la falta de capacidad de pago de ciertos sectores haciéndose cargo de la diferencia. En aquellos casos de sectores de muy bajos ingresos el aporte de los interesados podrá ser de mano de obra organizada y promovida a través de sistemas de autoconstrucción" ("El Mercurio", 6 de diciembre de 1964).

### *El área de confrontación de intereses*

En el Mensaje presidencial de 1965 ante el Congreso Nacional aparece propuesta la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Ahí se dijo: "esta Secretaria de Estado centralizará la planificación nacional de la vivienda y del desarrollo urbano, descentralizará su ejecución y hará realidad, por primera vez, la formulación y aplicación de una política coherente y sostenida en esta materia y ejercerá la indispensable coordinación con los organismos crediticios, los ejecutores de vivienda, los servicios de urbanización y el equipamiento comunitario".

Los supuestos sociales que gravitarían sobre la política de vivienda se construyeron a partir de la noción de marginalidad, definida así, "Marginalidad es la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada y un Estado en forma". De tal concepto se derivan tres objetivos: i) "fomento de las organizaciones de base", ii) "prioridad programática" al desarrollo de dichas organizaciones, y iii) "cambios institucionales", especialmente a través de una ley de juntas de vecinos.

Desde un comienzo apareció ambiguo el papel específico de la promoción popular en su ligazón con la política de vivienda, y de desarrollo urbano en general. Como el propio gobierno lo expresó, "en muchas oportunidades la Promoción Popular significará acciones de emergencia que no deben confundirse con su sustancia misma, pero esta labor mínima es indispensable como condición previa, sin la cual los pobladores, los campesinos y los subproletarios que constituyen los sectores humanos marginados difícilmente podrán encontrar alicientes reales en esta formación" <sup>18</sup>. Las tareas de emergencia referidas eran la construcción de 30.000 metros de acera en Santiago, dotar de agua a 850.000 personas, regularizar la extracción de basuras, etc., tareas de una envergadura mayor que la mera emergencia.

En todo caso, los grupos de pobladores marginales quedaban convocados a participar como actores en la política de vivienda.

<sup>18</sup> "Mensaje Presidencial", 1985.

Al sector privado se le asignó la tarea de cubrir en el sexenio los dos tercios del déficit habitacional, bajo el supuesto y la condición que las empresas constructoras dedicarían esfuerzos a la vivienda popular. "Para ello, junto con la mantención de las franquicias existentes, con la excepción de que estarán afectas al impuesto global complementario utilidades retiradas de la actividad exenta, crearemos nuevos mecanismos de estímulo y fomento que impulsen y orienten la inversión de los capitales privados hacia la vivienda de carácter realmente económico"<sup>19, 20</sup>.

Esta meta para el sector privado se iría alcanzando progresivamente, tomando en cuenta el estado de recesión de la construcción en 1964 y que obligaba a poner un énfasis especial en la acción inicial del sector público.

En suma, el área de confrontación donde se concentrarán las decisiones acerca de la vivienda se compone de un núcleo burocrático, el Ministerio de la Vivienda, desde y hacia donde se convoca la movilización social ordenada. Como el régimen institucional lo establece, los aspectos normativos más importantes de la política de vivienda se discutirán y negociarán en un Parlamento con presencia de fuerzas opositoras. Así quedan planteados los sectores que convergen en la arena política de la vivienda: la burocracia pública del sector —técnicos y administradores—, los demandantes de viviendas a través de sus organismos sociales, los dirigentes políticos vinculados a dichas organizaciones y al Parlamento y finalmente, el sector empresarial más o menos encuadrado en la Cámara de la Construcción.

## B. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA

### *Replanteamiento del programa*

La intención original de edificar 360.000 casas de construcción sólida definitiva sólo pudo mantenerse durante los dos o tres prime-

ros años del gobierno. En 1967 el programa se reformuló con metas que preveían 360.000 "soluciones habitacionales". A partir de este cambio de objetivo, se observó un continuo descenso de los estándares habitacionales, cuyas causas fueron variadas y conviene mencionar.

En 1967, cuando se abandonaron las metas originales, el gobierno enfrentaba un recrudecimiento de la inflación, la que tuvo que combatir con políticas económicas contractivas, en las cuales un gran peso se concentró en la reducción del gasto público. Como es tradicional en Chile el principal sector de ajuste fue la construcción (obras públicas y viviendas)<sup>21</sup>.

### CUADRO 1

#### INDICADORES DE INVERSION HABITACIONAL (por ciento)

Años	<i>Inversión habitac. producto geog. bruto</i>	<i>Inversión habitac. IGBCF<sup>a</sup></i>
1965	2,72	17,8
1966	2,70	18,6
1967	2,38	17,2
1968	2,71	18,7
1969	2,89	20,1
1970	2,63	19,1

<sup>a</sup> Inversión geográfica bruta en capital fijo.

Después de dos años de administración el gobierno tenía clara conciencia de que el plan adolecía de algunos errores básicos, entre los cuales aparecía como determinante la falta de correspondencia entre la oferta de vivienda y las necesidades de la población. En este sentido, son decisivos tres aspectos interrelacionados:

i) el plan se inició muy influido por la idea de superar lo hecho por la administración anterior, que había cuantificado su acción en número de casas de material sólido;

ii) el cambio social general del país aumentó las necesidades en forma notable, mucho más allá de las 360.000 soluciones prometidas;

<sup>19</sup> Mensaje Presidencial de 1965, p. 45.

<sup>20</sup> El Servicio de Impuestos Internos calculó que en 1968 el monto de las franquicias otorgadas a las empresas constructoras de viviendas alcanzó a 8,8 millones de dólares (impuestos de primera categoría, global complementario y CORVI). Véase José Pablo Arellano, "Elementos para una política de vivienda social", CIEPLAN, p. 22.

<sup>21</sup> Para el sector vivienda las cifras existentes consideran la inversión habitacional de todo el país, no sólo el sector público. Sin embargo, muestran la caída de 1967.

iii) en las experiencias de desarrollo social se comprobó que los grupos de más bajos ingresos no podían tener acceso a las viviendas definitivas, aun con fuertes subsidios. La diferencia entre el costo y la capacidad de pago resultó mucho mayor que la prevista para los grupos de extrema pobreza.

La movilización social fue adquiriendo una progresión notoria, especialmente en la demanda de soluciones habitacionales. A este aspecto contribuyeron tanto la acción de promoción popular del propio gobierno como la de los partidos de oposición —de izquierda y de derecha— y dieron origen a presiones crecientes, sobre todo a través de las "tomas" de terrenos. El gobierno tuvo, entonces, que ajustar su acción a estas nuevas condiciones, no previstas en el plan original. En este aspecto, contribuyó decisivamente el aumento del subsidio habitacional a los grupos de bajos ingresos (que se analizará posteriormente), que fue creciente y, por lo tanto, alentó mayores presiones. Las demandas políticas fueron pasando a tener cada vez mayor peso en el programa de vivienda.

La movilización social fue mucho más organizada en los grupos que anteriormente carecían de capacidad de presión (los "callamperos" o "marginales"), no sólo por la acción de los partidos políticos de gobierno y oposición, sino por la creación de una red de organizaciones como las juntas de vecinos y comités habitacionales. Este fenómeno se tradujo en un cambio significativo de la demanda habitacional como expresión de poder político.

De esta manera se agudizó la percepción cultural del habitante medio de que el sistema político chileno le estaba concediendo, como un derecho, el acceso a la propiedad urbana.

Si bien el plan tenía metas precisas, especialmente en lo cuantitativo, en su inicio no era claro sobre sus instrumentos específicos. Su eje fundamental consistió en "dar soluciones" y no en crear las condiciones para que lo planificado se realizara en forma cercana a la prevista. De allí el testimonio de los ejecutivos de la política, en la segunda fase del gobierno, de que "había que defenderse como se podía de la inmensa presión política por soluciones habitacionales". En definitiva, la urgencia creciente de los problemas inmediatos no permi-

tió a los ejecutivos del sector reelaborar globalmente el plan de vivienda.

Con todo, existieron instrumentos de planificación. Es muy difícil precisar en qué momento de la fase inicial de esta administración se configuró una concepción del desarrollo urbano con objetivos e instrumentos de planificación. Por de pronto, en el período preelectoral se criticó la tendencia a construir conjuntos de viviendas carentes de equipamiento comunitario. Más tarde, la propia implementación de la llamada "promoción popular" significó un factor concomitante de ideas, expectativas y experiencias en torno al desarrollo social urbano.

Ya en 1965, en el momento de discutirse en el Congreso la ley que fundó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se puso de relieve la necesidad de un desarrollo comunal y urbano más orgánico y planificado que los conceptos implícitos en la frondosa legislación anterior sobre normas para la edificación y crecimiento de las ciudades. Dicha ley dio origen a la Dirección General de Planificación y Presupuesto como unidad burocrática encargada de las nuevas tareas del equipamiento comunitario y el desarrollo urbano. Para cumplir esta doble finalidad surgieron como instrumentos los "estudios de reinversión". En el Cuarto Mensaje Presidencial, al mencionarlos se les asignaba los siguientes objetivos; i) información local; diagnóstico económico-social y físico de una región, microrregión o comuna; iii) conciliación del desarrollo urbano de la localidad con metas nacionales y aspiraciones de la comunidad; iv) programas de corto y mediano plazo con diversas alternativas, y v) participación de la comunidad en la planificación. Los encargados de los estudios de pre-inversión eran consultores privados que concursaban mediante el sistema de propuestas públicas. De este modo se iniciaron estudios que intentaban cubrir el 80% de la población urbana del país<sup>22</sup>.

Por otra parte, se gestó una acción de coordinación y divulgación de las tareas de planificación urbana en numerosos municipios del

<sup>22</sup> En el citado Cuarto Mensaje Presidencial (1968) se da cuenta de los estudios terminados en los años 1965 y 1968, los iniciados en 1967 y los programados para 1968 y 1969. Ver pp. 504 a 507.

país, que hacía hincapié en los planes reguladores del crecimiento de las ciudades como instrumento de desarrollo urbano (Durante los años 1965, 1966 y 1967 se elaboraron 47 planes reguladores, mientras que en las tres décadas anteriores se habían diseñado sólo 82 proyectos). Sin embargo, los intentos de planes reguladores de características metropolitanas (Santiago, Valparaíso y Concepción) no prosperaron por la absoluta heterogeneidad de las organizaciones institucionales que preveían en tales conglomerados.

El supuesto subyacente tanto en los estudios de preinversión como en los planes reguladores era una participación social disciplinada. Pues bien, la institucionalización de las juntas de vecinos (Ley N° 16.880, del 6 de agosto de 1968) acentuó, por el mecanismo de elección de los dirigentes, la politización de las organizaciones locales y, simultáneamente, se exacerbó en la época la movilización social orientada de manera preferente hacia las "tomas" de terrenos. Obviamente, ambos instrumentos perdieron validez o relevancia para los encargados de las políticas habitacionales. Con todo, se incorporó la idea y se amplió la oferta de acceso al equipamiento comunitario —locales comerciales, socioculturales, administrativos, deportivos, etc.— de una manera cuantitativamente significativa, lo que tuvo por efecto acrecentar su demanda social. De esta manera, la política habitacional de la administración requirió una gran movilidad de instrumentos para responder a un despliegue de modalidades exigidas tanto por distintos grupos sociales y sectores habitacionales (antiguos o nuevos conjuntos), como por necesidades objetivas de corrección de las anomalías provenientes de la ocupación de terrenos sin urbanización o con deficientes servicios básicos.

Un indicio del crecimiento cuantitativo del equipamiento comunitario destinado a las nuevas organizaciones sociales (centros de madres, juntas de vecinos, clubes deportivos, etc.) se encuentra en el siguiente cuadro.

Los elementos anteriores explican por qué el programa inicial se replanteó y una serie de soluciones, visualizadas como transitorias o de emergencia, pasaron a ser institucionalizadas.

En el segundo mensaje presidencial (mayo de 1988) se establece que la operación sitio

## CUADRO 2

## EDIFICACION MEDIA ANUAL EN EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

(Superficie en miles de metros cuadrados)

Años	Sector público	Sector privado	Total
1960-64	189,3	57,2	246,5
1965-70	257,1	67,8	324,9
1971-73	207,4	50,4	257,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística; en el sector público todo el país, en el sector privado muestra de 60 comunas.

"consiste en urbanizar terrenos sobre los que, en una primera etapa, se levanta una mediana con sus servicios higiénicos, y en una segunda, se construyen viviendas por el sistema tradicional o prefabricadas". Gradualmente el Gobierno fue considerando como "solución" sólo la primera etapa.

Así se puede confeccionar una especie de secuencia del deterioro de la solución entregada a los grupos de bajos ingresos:

- i) casa CORVI de 60 metros;
- ii) operación sitio con construcción sólida de 27 a 30 metros;
- iii) operación sitio con construcción y sólo agua, luz y sistema de eliminación de aguas servidas, y
- iv) operación "tiza" (sólo el sitio).

Al irse deteriorando su calidad, la solución habitacional pudo abarcar una mayor masa de beneficiados, dado que los recursos destinados al sector sólo tuvieron fluctuaciones de corto plazo.

Se impulsó cada vez más la modalidad de autoconstrucción. En memorándum interno del Ministerio de Vivienda <sup>23</sup> se definía la nueva modalidad "como un sistema de construcción

23 "Informe sobre tres años de labor del Ministerio de la Vivienda (1965-1988)", Dirección General de Planificación y Presupuesto, Documento Interno facilitado por los entrevistados.

de vivienda, equipamiento comunitario y obras de urbanización, puesto en marcha para sectores de escasos recursos que, además, aporta como forma significativa de desarrollo social a través de la participación activa de la comunidad". De esta manera se le asignaba tres funciones específicas: promoción social, desarrollo de la comunidad y una forma de organización económica definida como "una sociedad en la cual los pobladores organizados y el Estado aportan recursos en común con el objeto de elevar los niveles habitacionales de los primeros"<sup>24</sup>.

La iniciativa de la auto construcción no contó con el apoyo de la Central Unica de Trabajadores (CUT) ni tampoco de la Cámara de la Construcción, lo cual influyó para que su cobertura no fuera más amplia.

#### *Elementos redistributivos*

Aparte de la tendencia histórica señalada antes de concentrar parte del esfuerzo redistributivo en las políticas de vivienda, la inflación pasó a ser un elemento que introdujo un desorden manifiesto en la repartición de los beneficios. La existencia de deudas a largo plazo sin mecanismos de indización o reajuste se convirtió en un instrumento para obtener ganancias de capital. Recuérdese el padrón histórico en su primera fase: allí los beneficiarios se obtuvieron a través de los créditos racionados que otorgaban los institutos de previsión a sus imponentes y, a partir de la Administración Ibáñez, los préstamos de la CORVI y la Fundación de Viviendas de Emergencia. En el Gobierno de Alessandri se introdujo la reajustabilidad en forma generalizada en los créditos para vivienda. Sin embargo, hubo que hacer concesiones, y ya la ley originaria del sistema establecía bonificaciones a los grupos de bajos ingresos, así como condiciones de reajustabilidad incompleta y preferencial.

En su inicio el Gobierno de Frei buscó otorgar algunos subsidios adicionales a los más pobres mediante la disminución del pago por los créditos ya recibidos (consolidaciones, bonificaciones y rebajas de interés). En verdad, la política de subsidios y el obligado racionamiento de los beneficios no había sido tema de la campaña electoral ni una preocupación fundamental de los planificadores del equipo de gobierno. En concordancia con la escasa importancia asignada a esta materia en el pasado, tampoco tuvo en el transcurso del gobierno una preocupación importante.

#### a) *Los mecanismos de subsidio*

Los mecanismos de subsidio fueron muy diferentes según la institución crediticia (SINAP, organismos previsionales, CORVI, CORHABIT, etc.), los grupos sociales y su nivel de ingreso. Se pueden mencionar algunos:

i) Tributación. Exenciones tributarias al propietario, que lo eximían de impuestos sobre la renta y la propiedad;

ii) Condiciones de acceso a la vivienda. El sistema consultó menores exigencias de ahorro previo a los grupos de más bajos ingresos, pero aun ellas fueron excesivas. En la práctica, el Plan de Ahorro Popular presentó serias limitaciones por la irrealidad de sus supuestos sobre la efectiva capacidad de ahorro personal del sector de menores ingresos, con lo cual el propio Gobierno tuvo que aumentar sus aportes para este efecto;

iii) Bonificación inicial. La deuda era cuantificada en los costos de la construcción, sin introducir elementos de reajustabilidad. De acuerdo a un estudio del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU) de la Universidad Católica de Chile, "el precio de entrega al poblador es inferior al costo de la población, ya que el costo total se calcula sumando los gastos hechos durante el período de formación de la población y no incluye deflatores al momento de la liquidación. Este costo subvalorado viene a ser conocido por CORVI una vez que la población esté terminada. De esta manera, las asignaturas de los sitios o viviendas sólo conocen el monto de su deuda al sector público después que la población esté totalmente terminada, o sea, una vez que han transcurrido varios años que

<sup>24</sup> El artículo 56 de la Ley N° 16.742 establece que para todos los efectos legales se considerarán viviendas y obras de equipamiento comunitaria de autoconstrucción, aquellas que sean edificadas sin la participación profesional remunerada de un constructor o contratista general, y en las cuales haya habido un aporte directo de trabajo manual de sus propietarios, personalmente o asistidos, además, por sus grupos familiares, u otros que se comprometen recíprocamente a prestarse colaboración, que signifique a lo menos un 20% del valor total de la obra.

están viviendo en ella" <sup>25</sup>. Las viviendas acogidas al SINAP no generaban este beneficio.

iv) Normas especiales de reajustabilidad. Continuamente se fueron estableciendo leyes y reglamentaciones que limitaban la reajustabilidad de las deudas;

v) Diversas normas preferenciales de origen parlamentario que otorgaban privilegios de distinta índole a individuos, grupos u organizaciones <sup>26</sup>;

vi) La carencia de pago, que se constituyó en el problema crítico del sistema. Según el mismo estudio del CIDU, el problema se generó por una gran ineficiencia de los organismos encargados del cobro de los dividendos, la falta de procedimientos legales rápidos y baratos contra los morosos, la carencia de acciones legales efectivas, la ausencia de controles, etc. En definitiva, entre los grupos sociales de más bajos ingresos la vivienda se fue convirtiendo en un bien gratuito. Las encuestas realizadas por el CIDU, sin embargo, muestran la disposición de la mayoría de los beneficiados a continuar amortizando la deuda o a regularizar su situación.

El sistema de cobro, que se fue distorsionando progresivamente, convirtió al mecanismo de asignación de los subsidios en arbitrario, selectivo y aleatorio. El problema de fondo radicaba en que las normas legales y los mecanismos financieros eran completamente inadecuados para la realidad social y cultural del sector marginal.

<sup>25</sup> "Las políticas de vivienda en el área metropolitana de Santiago", Gabriel Pumarino, Jefe de Proyecto, Santiago de Chile, mimeo, p. 52.

<sup>26</sup> Constituye, en rigor, una investigación independiente del estudio pormenorizado de las distintas leyes especiales o artículos de las llamadas leyes "misceláneas" que otorgaron diversos beneficios o privilegios de acceso a la vivienda en forma segmentaria a ciertos grupos, estratos u organizaciones. Ello corresponde, como hemos señalado, a un padrón histórico de esta política. La consecuencia de este acceso inorgánico afectó a la planificación sectorial en formas diferentes, pero en todo caso consagró las presiones y los diferentes recursos de poder de los grupos como forma de asignación social. A veces, la justificación de dicha legislación preferencial se fundamenta en razones valederas, como terremotos, sequías o cualquier catástrofe natural. Sin embargo, casi siempre se observa que los destinatarios del privilegio concedido son más numerosos que la cobertura real de la justificación invocada. A vía de ejemplo no exhaustivo, véanse las Leyes Nos. 16.397, de 27 de diciembre 1965; 18.279, de 29 julio 1965; 16.657, de 31 agosto 1967; el artículo 11 de la Ley N° 16.742, de 8 de febrero 1968; el artículo 138 de la Ley N° 16.250, de 21 de abril 1985; el artículo 27 de la Ley N° 16.282, de 28 de julio 1965; el artículo 148 de la Ley N° 16.617, de 31 enero 1967; el artículo 214 de la Ley N° 16.464, de 25 abril 1966; el artículo 29 de la Ley N° 15.843, de 17 noviembre 1964; el artículo 4° de la Ley N° 17.174, de 21 agosto 1969, etc.

## b) Operación administrativa

El aparato administrativo del sistema presentó algunas dificultades de funcionamiento para alcanzar las metas distributivas, a causa de un conjunto de factores:

i) Ineficacia administrativa en este sector que se venía observando desde las dos administraciones anteriores. Como ilustración, puede mencionarse la promesa del Gobierno de Frei de entregar los títulos de propiedad a los asignatarios de las casas CORVI del período anterior;

ii) Despreocupación manifiesta de los ejecutivos del sector por lo administrativo-financiero en beneficio de lo constructivo-urbanístico; no hubo intentos de envergadura por implementar sistemas administrativos modernos y aptos para operar en gran escala;

iii) Despreocupación en los sectores político y parlamentario y bloqueo en ellos de los intentos esporádicos de ordenar el sistema y atenuar el crecimiento de los subsidios. El cuadro anterior se agravaba por la carencia de instrumentos legales y operativos que permitieran al Gobierno asignar las viviendas bajo pautas racionales y justas, así como recuperar adecuadamente los recursos prestados a los usuarios. En forma más general, las propias experiencias en los sectores marginales mostraron la inadecuación completa de las instituciones y prácticas administrativas tradicionales. En esas circunstancias, el déficit calculado originalmente perdió sentido en su concepción cuantitativa; no cabe duda de que la magnitud física está estrechamente relacionada con el precio cobrado por la vivienda y en la medida que éste disminuyó sustancialmente, el déficit se elevó en forma correlativa.

## c) Los tipos y las modalidades de la asignación

La experiencia del sexenio confirmó que la demanda de vivienda se concentra en casas o terrenos y no en departamentos <sup>27</sup>, con lo cual se reforzó la tendencia a otorgar soluciones habitacionales horizontales y extensivas. Por

<sup>27</sup> Se ha insinuado la hipótesis del origen agrario de los migrantes, de quienes proviene el grueso de la demanda de soluciones habitacionales.

otra parte, la inseguridad creciente de los pobladores de tener acceso a ellas sin iniciativa y acción personales generó algunos efectos de importancia para la política:

i) La imposibilidad de crear asentamientos transitorios, que perdían su carácter de tales debido a la exigencia de los propios asentados de permanencia definitiva con su respectivo título de dominio, y

ii) Las "tomas" de terrenos para asegurar un acceso mínimo a una solución habitacional, fenómeno que se centró en los terrenos públicos que eran adquiridos por el Estado con el objeto de construir conjuntos habitacionales.

Se comprenderá que ambos aspectos confluyeron para intensificar el ritmo de la demanda de vivienda, ocasionando aún más dificultades a los ejecutivos del sector.

En general, la política de asignaciones centralizadas partió de ubicar geográficamente las viviendas, con independencia de las necesidades de ubicación de los postulantes; en la práctica, este sistema resulta administrativamente sencillo, ya que no es necesario realizar la difícil conciliación espacial entre la oferta y la demanda de casas. Sin embargo, crea un problema urbanístico considerable y tiene un alto costo social, pues obliga a los habitantes a ubicarse donde hay disponibilidad real de casas o sitios, y no donde efectivamente los necesitan. Así, los pobladores pueden terminar habitando en lugares muy distantes de su trabajo, o en barrios con características diferentes a las primitivamente deseadas.

#### d) *Los beneficiados*

Llegar a establecer con precisión la identidad de los beneficiados y las magnitudes en que se vieron favorecidos los diferentes grupos sociales es una ardua tarea, que aún no se ha realizado cabalmente<sup>28</sup>. Por lo tanto, sólo es posible señalar en líneas muy burdas las principales tendencias observadas.

<sup>28</sup> Es muy probable que los estudios agregados no muestren la compleja realidad de la asignación de los beneficios segmentarios concedidos por las diversas políticas sociales superpuestas. Este aspecto es especialmente crítico en el análisis de las políticas redistributivas.

Los principales instrumentos que operaron durante el período pueden ordenarse así:

i) Franquicias tributarias, que favorecieron a las empresas constructoras mediante exenciones de los impuestos a la renta, y a los propietarios de viviendas económicas, que resultaron también eximidos del pago de tributos;

ii) Subsidio inicial, al establecerse un monto original de la deuda habitacional inferior al valor de la casa. Este procedimiento fue habitual en el caso de las viviendas entregadas por el Estado, en especial porque se estableció como deuda la suma de los costos de la edificación, sin reajustada, a pesar de la inflación ocurrida en el período de construcción y, además, por no imputarse los gastos generales de operación del sistema (CORHABIT, CORVI y cajas de previsión);

iii) Fijación de reglas de reajustabilidad incompleta o tasas de interés inferiores al costo de los fondos para la institución prestamista, o bien, a la tasa de interés social de la economía, y

iv) Falta de pago de parte de las deudas contraídas, a causa de los ineficaces mecanismos de cobro y la virtual inexistencia de sanciones.

Los cálculos realizados por diferentes autores muestran que el gasto en vivienda fue redistributivo en favor de los sectores de más bajos ingresos, aunque en forma moderada.

Arellano<sup>29</sup> utiliza como metodología de cálculo la determinación de los ingresos declarados por los postulantes a préstamos y los beneficios recibidos por dos de los cuatro mecanismos de transferencia ya mencionados: el subsidio inicial, y las reglas de reajustabilidad incompleta y menor tasa de interés. Por lo tanto, no computa las exenciones tributarias ni el problema de la carencia de pago de la deuda, factor este último que, dado el contexto de movilización social de este estudio, tiene especial importancia. Sus resultados, recogidos en el cuadro 3, muestran que en 1969:

<sup>29</sup> José Arellano, op. cit., pp. 29 y 33.

## CUADRO 3

## DISTRIBUCION POR FAMILIAS CLASIFICADAS SEGUN TRAMOS DE INGRESO DE LOS RECURSOS PUBLICOS DESTINADOS A VIVIENDA Y URBANISMO, 1969

<i>Tramos de ingresos (dólares)</i>	<i>Recursos públicos para vivienda (%)</i>	<i>Ingresos nacionales (%)</i>	<i>Total familias (%)</i>
0 — 50	11,1	7,6	29,8
50 — 100	33,8	20,1	31,6
100 — 200	35,3	30,1	25,0
200 y más	19,8	42,2	13,6
	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* José Pablo Arellano, op. cit., p. 32.

i) El tramo más pobre, que con un ingreso mensual inferior a 50 dólares sumaba el 29.8% de las familias, recibía el 11.1% de los recursos financieros del sector<sup>30</sup>;

ii) El segundo tramo; con ingresos entre 50 y 100 dólares mensuales, que representaba el 31.6% de las familias del país y el 20.1% del ingreso nacional, percibía el 33.8% de los recursos del sector y sería el tramo aparentemente más beneficiado;

El tercer tramo, con el 25% de las familias, con ingresos entre 100 y 200 dólares, que recibía el 30.1% del ingreso nacional, disponía del 35,3% de los recursos públicos y

iv) El tramo de más altos ingresos, con el 13.6% de las familias y el 42.2% del ingreso nacional, tendría acceso al 19.8% de los recursos.

El cuadro 3 y los antecedentes otorgados mostrarían que los sectores más beneficiados serían aquéllos con ingresos de 50 a 200 dólares, mientras que los dos extremos tendrían una situación menos favorable. Sin embargo, esta conclusión puede ser incorrecta para los sectores con ingresos de 100 a 200 dólares si se agrega la variable de pago de la deuda, no considerada en el estudio, ya que este grupo en una proporción más alta operaba en insti-

tuciones no gubernamentales, donde la cancelación de las deudas era más estricta (asociaciones de ahorro y préstamo).

Merece destacarse que en los programas estatales el subsidio imputable alcanzó un porcentaje sobre el préstamo bastante alto (superior al 70%), mientras que en las asociaciones de ahorro y préstamo llegaba al 19.4%<sup>31</sup>. Por lo tanto, la inclusión de la variable de pago de deudas sólo actuaría sobre porcentajes inferiores al 30% del costo de la solución habitacional<sup>32</sup>.

Conviene hacer ahora dos alcances importantes. En primer lugar, es muy probable que los efectos redistributivos puedan haber sido significativamente mayores durante el período para los grupos de más bajos ingresos a partir del momento en que éstos empezaron a tener acceso a "soluciones habitacionales", aunque parciales. Cuando la política de vivienda abandonó la concepción tradicional de entregar sólo casas sólidas y definitivas empezaron a tener acceso a los beneficios públicos los sectores más marginados. En el otro extremo, el favorecido por una vivienda sólida entregada por

31 Véase José Pablo Arellano, op. cit., p. 28.

32 Conviene precisar que la preocupación en este análisis por el subsidio, así como la expresada en otros estudios sobre la materia, tiene un énfasis muy diferente al que le daban los propios actores de la época a quienes correspondió participar en la política de la vivienda. Sin embargo, existió una ardua polémica sobre beneficios tributarios a las empresas constructoras y a los propietarios de vivienda DFL 2 consideradas como "no económicas".

30 Aunque por el hecho de percibir sólo el 7.6% del ingreso nacional estaría siendo beneficiado relativamente por la política. Es muy probable que este tramo fuese el que tuvo la más alta proporción de no pago de las deudas, así como las mayores exenciones tributarias.

el Estado recibió un subsidio de una cuantía considerable, lo cual impidió al gobierno multiplicar el número de soluciones parciales que hubiesen beneficiado a los sectores más pobres.

Otra perspectiva de análisis del subsidio, de la mayor importancia socio política, se refiere a la modalidad en que los subgrupos de un estrato recibieron beneficios diferenciales. Y en esta materia la evidencia es la heterogeneidad, especialmente en la amplia gama de los grupos medios, incluidos algunos sectores obreros calificados.

Como subgrupo, es muy posible que los imponentes de la mayoría de las cajas de previsión, en especial los empleados particulares, hayan sido perjudicados, ya que el gasto del Estado en vivienda se financió en parte significativa con recursos aportados por los institutos previsionales que no tuvieron como contrapartida la entrega física de viviendas por un valor equivalente.

#### LA CONFRONTACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE LA VIVIENDA

A medida que la movilización obtenía sus primeros éxitos, iniciaba nuevos caminos: así, comenzó con la ocupación anticipada de terrenos expropiados, y terminó con la ocupación de terrenos colindantes, lo cual destruía el marco espacial previsto para el crecimiento de las ciudades.

Observada la política de vivienda como área de confrontación aparece configurando diversas modalidades a medida que transcurre el gobierno y crece la movilización:

i) El sistema perdió progresivamente su capacidad técnica. En efecto, desde el exterior —el Parlamento y los grupos sociales— se le negaron medios más expeditos que los del derecho común para aumentar el cobro de las deudas morosas. Fue pobre el avance hacia una legislación que facilitara las soluciones habitacionales para el sector marginal, pues se redujo a una legislación excepcional para combatir el negocio de los llamados "loteos brujos" (acciones comerciales para engañar a los pobladores a través de la venta de sitios in-existentes);

ii) El sector vivienda, como todo el sector público, no suscitó dentro ni fuera del gobierno la preocupación por el perfeccionamiento de sus mecanismos burocráticos; los métodos y las técnicas no fueron objeto de una revisión para adecuarlos al tipo de tarea encargada. Como servicio público estuvo bajo la jurisdicción de control de un poder muy discrecional, llamado Contraloría, no previsto para un sistema de revisión de normas y programas en un proceso de movilización acrecentada.

iii) El área de la vivienda estuvo sujeta a una doble forma de politización: una ostensible y una menos visible, ambas igualmente reales e interconectadas.

El proceso de politización ostensible culminó con las famosas "tomas" de terrenos y propiedades construidas o semiconstruidas. Sin embargo, la "toma" era el último eslabón de un conflicto político competitivo. En su primera fase, el conflicto era débil y más bien de pugna ideológica entre los diversos grupos; pero posteriormente se buscó la implantación territorial en poblaciones completas bajo diversos signos políticos o ideológicos. En efecto, en un primer momento el movimiento de los "sin casa" tuvo una cierta autonomía de las organizaciones burocrático-políticas, pero al aproximarse la elección presidencial de 1970 el movimiento alcanzó una ligazón estrecha con el curso político partidista de las acciones. La estadística de "tomas" y los testimonios obtenidos así lo confirman: la mayor presión del proceso se produjo entre septiembre y noviembre de 1970<sup>33,34</sup>.

33 "Tomas" registradas por Carabineros.

	1968	1969	1970
Conjunto del país	8	23	220

Fuente: Informe de la Dirección General de Carabineros al Senado, 1971.

34 Del conjunto de testimonios de la prensa de la época y, en especial, de localización física de las poblaciones se desprende claramente que el volumen e intensidad de las "tomas" en la capital y provincias, supera los datos oficiales antes referidos para el mismo período. En relación a las "tomas" anotamos un testimonio: "Primero constituíamos comités a través de las Juntas de Vecinos u otros organismos que empadronaban a las familias sin casa de un sector determinado. Llegamos a tener hasta veinte comités en Santiago que agrupaban a 5.000 familias. Estos comités se reunían los días domingos a las cuatro de la tarde. De los comités se formaban comandos que salían a buscar un terreno apropiado para que

La politización menos visible, pero igualmente real, se desarrollaba dentro de la coalición gubernamental en sus pugnas fraccionales, tanto por el monto del financiamiento como por la evaluación de los méritos de los equipos técnicos del sector. En la segunda mitad del sexenio, tales conflictos fueron importantes, aunque el equipo ejecutivo del sector vivienda mantuvo su cohesión interna.

La presión opositora se desarrolló de preferencia en las "poblaciones", aunque ampliando al Parlamento y a la comunicación social la crítica a las labores gubernamentales.

Finalmente, en el marco más amplio de la política económica es indispensable referirse a las estrategias y tácticas del empresariado del sector, identificable en la Cámara Chilena de la Construcción como organización formal. Las presiones de esta Cámara a veces fueron autónomas y vinculadas a sus propios intereses, sea para mantener el nivel de gasto público en la vivienda o conservar y ampliar sus franquicias tributarias. Pero en la evolución social y el conflicto político general, las estrategias y tácticas se vincularon a las del resto del empresariado (SOFOFA y SNA), creando presiones de gran efecto en la política pública general.

### III. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL PERIODO 1970-1973

#### A. METAS Y POLÍTICAS PLANTEADAS

##### *Objetivos generales*

Para una adecuada comprensión de los objetivos que se planteó la administración Allende es preciso examinar algunos de los elementos claves del diagnóstico que estuvo subyacente:

---

estas familias construyeran sus viviendas. Cuando encontramos el terreno, conversábamos con los propietarios sobre la venta del mismo. Entonces nos dirigíamos a la Caja de la Habitación (CORHABIT) para solicitar que hiciera la compra y el loteo para los postulantes a propietarios. El Estado compraba los terrenos, pero sucedía que, generalmente, los entregaba a otros aspirantes y no a los que hablamos solicitado la compra. Ahí decidíamos la "toma" y comenzaba la organización de la misma". Véase Cecilia Urrutia, "Historia de las poblaciones callampas", Editorial Quimantú, p. 73 (entrevista al Presidente del Comité de Pobladores sin casa de la provincia de Santiago).

i) Las deficiencias sectoriales se consideraban sólo otra forma de expresión de la situación crítica del país, ya que se especificaba claramente que la causa fundamental de los problemas habitacionales se encontraba en la naturaleza del sistema capitalista y en sus manifestaciones, tales como la dependencia externa creciente, la concentración de la propiedad y el ingreso, la existencia de grandes masas fuera del sistema y la concentración urbana<sup>35</sup>;

Se estimaba que otra causa, ya más específica, pero determinante de la situación en el sector vivienda, radicaba en que las políticas habitacionales hasta 1970 habían considerado la vivienda como "mercancía" y permitido que la actividad de la construcción actuara guiada por el lucro, en circunstancias que gran parte de la población no disponía de una mínima capacidad de pago para adquirir una vivienda. Por lo tanto, se descartó el Plan de Ahorro Popular (PAP) iniciado en la administración anterior, porque "la capacidad de pago era un elemento determinante en la obtención de una vivienda"<sup>36</sup> y "cuyos términos requerían de una completa revisión para transformarlo en un procedimiento democrático y de carácter social"<sup>37</sup>. A lo anterior se agregaba la denuncia de que "igual cosa ocurría con las disposiciones vigentes sobre postulación y asignación de viviendas, en donde predominaba un criterio económico en vez de un criterio social"<sup>38</sup>;

iii) Se estimaba que la vivienda era un derecho de todas las familias, El Presidente de la República, al exponer los compromisos de la Unidad Popular, pocos meses después de asumir el gobierno, dijo que "la definición básica de la política habitacional establece que la vivienda es un derecho de todas las familias chilenas, independiente de su nivel de ingreso, su posición política, ideológica o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional"<sup>39</sup> esta idea fue ratificada posteriormente en el Mensaje Presidencial de 1972,

---

35 Véase Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, "Política habitacional del gobierno popular", Editorial Universitaria, Santiago 1972, p. 12.

36 MINVU, *op. cit.*, p. 15.

37 MINVU, *op. cit.*, p. 63.

38 MINVU, *op. cit.*, p. 63.

39 "Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno", 21 de mayo de 1971, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, Santiago de Chile, 1971, p. 380.

donde se expresó como postulado que la vivienda deja de ser mercancía para convertirse en un derecho de cada trabajador y su familia" <sup>40</sup>;

iv) En concordancia con el plan económico general para 1971, que ponía el acento en la reactivación económica y el aumento del empleo a través de políticas expansivas, se le otorgó un papel muy importante al sector vivienda. Cabe recordar que en 1970, último de la administración Frei, el sector público había iniciado solamente 5.914 viviendas, el nivel más bajo desde 1958. Por tanto, el sector vivienda era considerado como uno de los que disponía de una mayor capacidad ociosa para elevar la producción. Además, cumplía con el requisito de emplear grandes contingentes de mano de obra, especialmente obrera, lo que permitía reducir la desocupación y, por ende, redistribuir el ingreso.

#### *Los beneficiados por el plan*

En los planteamientos programáticos la noción del "déficit habitacional" adquirió el carácter de denuncia del sistema; se le estimó a fines de 1970 en alrededor de 590.000 unidades, se señaló que era de naturaleza creciente <sup>41</sup>. De allí que la preocupación gubernamental consistía en dar una rápida solución a la carencia de vivienda de los postergados, independientemente de su capacidad económica para adquirirla.

La solución que se buscaba era de carácter integral, es decir, preveía la entrega de una vivienda sólida, definitiva, y no respuestas progresivas o de emergencia. De allí el rechazo a la "operación sitio" iniciada por el gobierno anterior, ya que "en un sistema capitalista, los intereses de la burguesía no tienden realmente a solucionar los problemas de los trabajadores. Esto se manifiesta en una falta de decisión política de parte de los gobernantes para solucionar, por ejemplo, el problema habitacional; incluso en las ocasiones en que se ha plan-

teado una política populista, con el fin de aliviar tensiones sociales. Tal sería el caso de la Operación Sitio, que se planteó como solución para las capas sociales de menores ingresos (0,4 a 1 sueldo vital) en una época en que los pobladores alcanzaron niveles de combatividad bastante altos; dicha política se planteó con el fin de "tranquilizar" a esos sectores, sin llegar a lograrlo, porque nunca constituyó realmente una solución habitacional para los pobladores" <sup>42</sup>. En el sentido anterior también apuntan las críticas a las soluciones de carácter gradual que otorgó el Gobierno de Frei <sup>43</sup>.

Otra de las medidas adoptadas fue la supresión de los programas de autoconstrucción, iniciados también por el Gobierno anterior. Su reemplazo por sistemas convencionales buscaba la contratación adicional de mano de obra, levantar las viviendas en el menor tiempo posible, eliminándose así la dispersión del tiempo trabajado, el empleo inapropiado e irracional de los materiales por personas no capacitadas en las disciplinas de la construcción, procedimientos todos que encarecen el costo de las viviendas" <sup>44</sup>.

Sin embargo, como el déficit no podía ser suprimido instantáneamente, era necesario definir algún sistema de racionamiento para entregar las viviendas disponibles entre los innumerables postulantes. En este orden, el primer condicionante surgió con las "tomas" de sitios, de soluciones habitacionales semiterminadas y aun de conjuntos habitacionales, que se produjeron en la segunda mitad de 1970. El Ministerio explicaba que "se presentó el hecho de la ocupación masiva de viviendas en forma ilegal, lo que enervó la atención racional de los compromisos adquiridos en favor de postulantes que cumplieron con la totalidad de los requisitos exigidos, compromisos éstos que hubieron de ser diferidos a futuro y, que aun, obligaron a distraer gran parte de la actividad de la institución en su regularización" <sup>45</sup>. En los primeros meses de 1971, al continuar las "tomas", el nuevo Presidente envió un Mensaje al Congreso, en que proponía una ley que reprimiera las ocupaciones ilegales de inmuebles. Ahí se dejaba constancia de una doble

40 "Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno", 2,1 de mayo de 1972, Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, Santiago de Chile, 1972, p. 785. Véase también la p. 798.

41 Sin embargo, el Presidente cuantificó el déficit al inicio de su gobierno en sólo 480,090 viviendas. Véase discurso con ocasión del primer aniversario de gobierno, "La Nación", 6 de noviembre (le 1971).

42 *op. cit.*, p. 13.

43 Véase MINVU, *op. cit.*, p. 16.

44 Primer Mensaje, *op. cit.*, p. 584.

45 MINVU, *op. cit.*, p. 63.

realidad: "es bien sabido que los problemas sociales no se resuelven con el fácil recurso de la represión" y "...la experiencia ha demostrado que no siempre esas ocupaciones pueden atribuirse a una exasperación frente a la necesidad, que lleva a sus autores incluso a tomar casas ya destinadas a otros trabajadores. Con frecuencia, tales ocupaciones aparecen alentadas u organizadas por personas inescrupulosas, interesadas en traer dificultades a la política habitacional y social del Gobierno y aun por elementos movidos por ánimo de enriquecimiento, verdaderos especuladores con la miseria ajena. La mayor parte de las dificultades duraderas son creadas, precisamente por dichos individuos, cuando actúan como promotores o cabecillas de las usurpaciones"<sup>46</sup>.

Por su parte, el equipo de estudios poblacionales del CIDU puso de relieve: "lo que es significativo en Chile no es tanto la presencia de organizaciones populares en las "tomas" de terreno, sino el papel directamente político jugado por dichos actos y recíprocamente, la determinación de su contenido por la especificidad de la coyuntura en que se da y de la intervención diferencial de los agentes políticos"<sup>47</sup>.

El fenómeno de las "tomas" decreció sustancialmente durante el segundo semestre de 1971 y en los años siguientes. Se constituyen verdaderas ciudades marginales con diferente signo político e ideológico y el conflicto se volvió interior y propio de la forma de organización adoptada por cada grupo, "campamento" o población, sin que se volviese a discutir la legitimidad o ilegitimidad de asignar un sitio por la vía de la ocupación.

El aceptar como hecho consumado el fenómeno de las "tomas" no sólo significó un cambio en las normas de asignación, sino que también tuvo consecuencias decisivas para la evolución de las soluciones habitacionales. En el sistema de postulaciones, que ordenaba los requerimientos habitacionales, hubo un decisivo

cambio de énfasis. Como lo determinó el gobierno, se plantearon sustanciales modificaciones en la política de postulación y asignación de las viviendas, desde el momento en que se creó "un sistema de prioridades que, sin omitir el esfuerzo ya hecho en cuanto a ahorro, asigne puntajes significativos a otros factores de orden social, entre los cuales el más importante es la urgencia habitacional"<sup>48</sup>. Se pretendía cumplir con todos aquellos que ya habían satisfecho los requisitos de ahorro mínimo y que, por lo tanto, tenían acceso a la vivienda según las condiciones de la política del Gobierno de Frei, especialmente los regidos por el Plan de Ahorro Popular (PAP)<sup>49</sup>, pero simultáneamente se buscaba iniciar rápidamente el otorgamiento de soluciones habitacionales por consideraciones puramente sociales, con la base del puntaje determinada por las cargas familiares, la condición socioeconómica del postulante y el grado de urgencia de su necesidad habitacional.

La política habitacional no sólo pretendía realizar modificaciones profundas en la asignación futura de viviendas, sino también cambiar las condiciones de quienes ya disponían de una solución habitacional. Para este efecto se utilizó el procedimiento de revisar las normas de reajustabilidad vigentes. Recuérdese que ya en 1970 las personas que habían tenido acceso a la vivienda otorgada por las corporaciones estatales recibían subsidios significativos. Para la administración Allende la reajustabilidad de las deudas y los dividendos sólo constituían "un imperativo técnico para recuperar en términos reales los préstamos concedidos y así mantener el nivel de los recursos en operación"<sup>50</sup>. Por tanto, el sistema de financiamiento de la vivienda vigente hasta 1970 sólo provocaba un fuerte aumento de las operaciones en mora.

Fundado en las consideraciones anteriores y en sus expectativas de terminar con la inflación<sup>51</sup>, el gobierno planteó en un proyecto de ley la supresión de la reajustabilidad para los

46 Véase el mensaje del Ejecutivo con el que se inició un proyecto de ley que sanciona las ocupaciones ilegales de inmuebles, sesión 34 del 8 de febrero de 1971, pp. 2003 y 2004.

47 Véase CIDU, "Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, EURE, vol. II, noviembre de 1972, N° 6, p. 56.

48 Primer Mensaje, *op. cit.*, p. 580.

49 El gobierno planteó desde su inicio sus intenciones de reemplazar el CAP por otro mecanismo que transformara el sistema de cuotas de ahorro.

50 Primer Mensaje, *op. cit.*, p. 579.

51 Con lo cual no se habría solucionado el problema de la capacidad de pago del deudor, ya que la reajustabilidad sólo intenta mantener constante en términos reales la deuda y el dividendo.

deudores del Ministerio de la Vivienda con la excepción de quienes tenían préstamos de la CORMU o el SINAP, quienes, por suponerse de más altos ingresos continuarían afectados a las normas anteriores.

En relación al SINAP se planteaba su "democratización", entendida como la reducción de la cuota de poder de que disponían las empresas constructoras en el manejo del sistema. A su vez, se buscaba permitir que los sectores más postergados dentro del grupo de ingresos medios tuviesen una mayor participación, mediante nuevas normas en el otorgamiento de los préstamos: rebaja de los intereses en proporción inversa a los niveles de ingreso, reducción de los montos y plazos de permanencia de los ahorros previos y disminución de la renta mínima para postular, entre las medidas más importantes.

En síntesis, el programa postulaba que la vivienda era un bien al cual tenían derecho todos los habitantes y que su reparto no se regiría en el futuro por reglas económicas, sino de necesidad y condiciones sociales. El gobierno, que tenía la decisión política de mi cambio social profundo, se consideraba en la obligación de eliminar el déficit habitacional en un plazo prudente y sin pretender recuperar el costo que le significaba la construcción de las unidades.

## B. DESARROLLO DEL PROGRAMA

La imposibilidad de realizar un análisis detallado y completo del programa hacen necesario detenerse en algunos de sus aspectos más importantes.

### *La reactivación económica de 1971*

Como se mencionó antes, desde las primeras semanas el gobierno de Allende se preocupó de expandir rápidamente la demanda agregada, a través de las políticas de reajustes masivos de remuneraciones y de aumento del gasto público. La construcción de vivienda presentaba claras ventajas para canalizar recursos por varias razones:

i) la existencia de capacidad ociosa, tanto en las empresas constructoras como en las industrias proveedoras de insumos;

ii) la rapidez de reacción de este sector, organizado de manera de responder prontamente a la expansión o contracción del gasto fiscal;

iii) la posibilidad de redistribución de ingresos mediante el otorgamiento de soluciones habitacionales a los grupos más pobres;

iv) la generación de empleo, especialmente para obreros calificados y no calificados, entre los cuales se registraban los mayores índices de desocupación<sup>52</sup>.

Las metas planteadas incluirán una serie de realizaciones: viviendas, urbanizaciones de sitios, agua potable y alcantarillado. De éstas consideraremos como la más indicativa la iniciación de viviendas. El objetivo era comenzar la construcción de 80.000 unidades en el año 1971<sup>53</sup>, solamente en el sector público. Cabe consignar que esta meta era extraordinariamente ambiciosa, pues la cifra más alta alcanzada anteriormente había sido de 36.486 viviendas iniciadas en 1965, primer año de la administración Frei.

Si bien la meta no se cumplió en su totalidad, en términos del número de viviendas iniciadas<sup>54</sup>, se puede decir que se satisfizo plenamente la intención de elevar significativamente la actividad económica y se compensó con creces la menor actividad en este campo del sector privado<sup>55</sup>. En 1971 el producto geográfico bruto de la construcción (PGB) subió 11,4% en términos reales respecto al año anterior mientras la inversión geográfica bruta

52 Según estimaciones de CORFO para 1963, en el sector edificación el 90% del personal que se ocupaba correspondía a obreros, 50% calificados y 40% sin calificación. A su vez, todos los indicadores mostraban que el sector construcción registraba las más altas tasas de desocupación entre las distintas actividades productivas. Véase MINVU, *op. cit.*, pp.35 a 41.

53 Ver Primer Mensaje, *op. cit.*, p. 582. Por su parte, el MINVU, en *op. cit.*, p. 45, menciona una cifra programada que llega a 79.250 viviendas.

54 No hay acuerdo sobre el número de viviendas iniciadas ese año. Según el gobierno la cifra alcanzada fue de 73.909 (véase Segundo Mensaje, *op. cit.*, p. 783 y MINVU, *op. cit.*, p. 45), El Departamento de Economía de la Universidad de Chile consigna la cantidad de 61.030 unidades, basado en informes de la Cámara Chilena de la Construcción (Véase "Sistema de Financiamiento para la Vivienda en Chile", Parte III, pp. 17 a 262, Documento de Investigación N° 16, abril 1977). José Pablo Arellano, basado en los Boletines de Edificación del Instituto Nacional de Estadísticas alcanza a 76.079 viviendas (Véase *op. cit.*, p. 11).

55 La iniciación de viviendas en ese sector decreció desde 24.668 en 1969 y 20.680 en 1970, a sólo 12.680 en 1971.

56 Aquí se considera el sector construcción, pues no está desagregada la vivienda. Véase ODEPLAN, "Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1975", mimeo, Santiago de Chile.

en viviendas aumentó 15,7%, también en cifras reales. El fuerte crecimiento de la capitalización en el sector provocó un alza de los coeficientes históricos: en el período presidencial anterior (1965-70), la inversión habitacional había representado 2,67% del producto geográfico bruto, subiendo a 3,07% y 3,03% en 1971 y 1972, respectivamente. Por otra parte, representó una mayor incidencia en la formación de capital; así, en el sexenio 1965-70 la inversión en vivienda llegó al 18,6% de la inversión geográfica bruta en capital fijo, subiendo al 23,6% al 25,6% en 1971 y 1972<sup>57</sup>.

La intención del gobierno era mantener estos elevados niveles de actividad para los años siguientes, ya que se pretendía atenuar el carácter cíclico que tradicionalmente había mostrado el sector, en especial en la iniciación de viviendas por parte del sector público, como consecuencia de la expansión o reducción del gasto fiscal global que generaban las políticas macroeconómicas.

No fue posible mantener el nivel de 1971. Al año siguiente, el PGB del sector de la construcción bajó 9,3% en términos reales, volviendo a las cifras de 1969-70. La inversión en viviendas de 1972 fue 16,2% inferior a la de 1971. Y el gobierno, que enfrentaba problemas serios de carácter inflacionario, tuvo que decrecer su esfuerzo habitacional. Además, se empezaron a generar dificultades tanto en la administración sectorial como en las empresas constructoras y proveedores de insumos. La estadística mensual de viviendas en ejecución por la Corporación de la Vivienda (CORVI) muestra que el programa sólo inició en marzo de 1971, y alcanzó su nivel máximo entre agosto de 1971 y marzo de 1972, para posteriormente decrecer. El gobierno, que proyectaba iniciar la construcción de 58.000 viviendas en 1972<sup>59</sup>, sólo pudo comenzar 20.312<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Véase Departamento de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, Parte III, pp. 3 a 9.

<sup>58</sup> La actividad del sector privado mejoró en 1972 respecto al año anterior. La disponibilidad de fondos para préstamos en el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP) permitió esta expansión. La iniciación de viviendas subió 8,4% en 1972 y 5,3% adicional en 1973.

<sup>59</sup> MINVU, *op. cit.*, p. 116.

<sup>60</sup> La crisis sociopolítica general del país se reflejó de manera aguda en la vivienda poco después del "paro de octubre", ya que el sector público apareció iniciando en noviembre de 1972 sólo 27 viviendas (Véase Instituto Nacional de Estadísticas, *Boletín de Edificación*, diciembre de 1972).

### *El intento de planificación sectorial*

Uno de los sectores donde se intentó avanzar en la creación de una organización que permitiera operar un sistema de planificación más centralizada fue la vivienda, por varios motivos:

i) el objetivo político de reemplazar la asignación de recursos realizada a través del mercado por la planificación centralizada, la cual iba a surgir de "un proceso dialéctico y no corto basado en la continua experiencia de ir poniendo en práctica y comprobando rigurosamente el resultado de algunas medidas derivadas de la concepción de la Planificación Socialista"<sup>61</sup>;

ii) el propósito de estatizar progresivamente la actividad de la construcción, donde los recursos del Estado eran otorgados para que empresas capitalistas edificaran las viviendas;

iii) la ineficiencia y desorganización del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Con todo, las dificultades derivadas del conflicto político harían difícil llevar a la práctica la planificación. Ya en su primer mensaje, el Presidente Allende criticó la organización institucional y expresó que la creación del Ministerio de la Vivienda, como respuesta a la urgente necesidad de centralizar en un solo organismo estatal el estudio, planificación, ejecución y asignación de viviendas, no modificó la situación descrita ni incrementó la producción de ellas. Por el contrario, su estructura actual, poco operante, no respeta siquiera las divisiones funcionales entre las diversas corporaciones ni delimita las responsabilidades de los organismos centrales o regionales<sup>62</sup>.

Inicialmente, la organización del Ministerio suponía una Dirección General de Planificación con suficiente poder para aplicar la política habitacional a través de sus diversas corporaciones (CORVI, CORHABIT, MINVU y COU), autónomas sólo en el ámbito administrativo. Sin embargo, en la práctica "la estructura existente condujo a un fuerte divorcio entre el aparato de planificación, Dirección General de

<sup>61</sup> MINVU *op. cit.*, pp. 100 y 101,

<sup>62</sup> Primer Mensaje, *op. cit.*, p. 579.

Planificación y Presupuesto, y las Corporaciones, por cuanto no existe ninguna línea de relación orgánica directa (control) entre ellos" <sup>63</sup>. Sin embargo, a pesar del claro diagnóstico realizado, durante la Administración Allende los problemas se agudizaron, ya que progresivamente las juntas directivas de las corporaciones y sus vicepresidentes acumularon un gran poder y operaron con bastante independencia de la política global del sector.

A la falta de coordinación del Ministerio se agregó la pérdida de identidad de las corporaciones con sus finalidades primitivas. Ya en el gobierno de Frei se inició el proceso por el cual "todas hacían de todo": la CORMU comenzó a construir directamente con el Proyecto San Borja; la CORHABIT, en la medida en que se fue imponiendo la solución habitacional progresiva, llegó a extremos críticos por la falta de homogeneidad política de los equipos directivos del Ministerio, cuyo consenso operativo era la tendencia a construir directamente. En los primeros meses, las autoridades intentaron llevar a cabo el plan mediante la ejecución por el Estado de una parte importante de las viviendas, especialmente a través de la creación de un conjunto de empresas regionales estatales, dada la concentración de las firmas privadas en Santiago. La imposibilidad de llevar a cabo rápidamente esta iniciativa condujo a su postergación. Con todo, el sector empezó a ser estatizado por una serie de circunstancias, algunas de ellas imprevistas:

i) la creación del Departamento de Ejecución Directa de la CORVI, organizado ante la falta de respuesta inmediata de las empresas privadas a los planes del gobierno. La política del gobierno consideró en su primera etapa que "es preferible antes que expropiar empresas existentes formar nuevas empresas estatales con diferentes formas de organización e incorporando nuevos niveles tecnológicos" <sup>64</sup>, sobre todo por el escaso capital fijo de las firmas del sector privado;

ii) el proceso inflacionario, muy agudo en 1972 <sup>65</sup>, hizo que muchas empresas que habían iniciado proyectos de acuerdo a un presump-

to de suma fija ("suma alzada") no pudieran cumplirlo, abandonando las obras. Esto llevó a la generalización del sistema de "administración delegada", donde la empresa privada recibía del gobierno los fondos correspondientes a los costos en que incurría, sin participar en riesgos financieros;

iii) el traspaso de empresas privadas a la propiedad del Estado o su intervención administrativa, sobre todo como consecuencia del "paro" de octubre de 1972 <sup>66</sup>, promovido entre otros por el sector empresarial representado por la Cámara Chilena de la Construcción.

#### *La reducción del déficit*

En su inicio el objetivo inmediato del gobierno fue reactivar la economía y elevar el empleo, metas que se alcanzaron en 1971. Paralelamente, se intentó entregar casas a la población en magnitudes que redujeran el déficit habitacional, objetivo cuya dificultad se puso de manifiesto muy pronto, sobre todo si se establecía como derecho el disponer gratuitamente de una habitación definitiva.

La presión social no sólo se tornó inmanejable por la movilización política en torno al derecho a la casa gratuita, sino también porque las viviendas iniciadas demoraban en terminarse. Así, de 61.000 comenzadas en 1971, las finalizadas sólo superaron levemente las 14.000 unidades, y las soluciones habitacionales para quienes presionaban por obtenerlas evidentemente dependían de esta última cifra (véase el cuadro 4).

#### C U A D R O 4

##### NUMERO DE VIVIENDAS, SECTOR PUBLICO

Año	Iniciadas	Terminadas
1971	61.030	14.168
1972	20.312	16.145
1973	20.877	26.876
Total 1971-1973	102.219	57.189

*Fuente:* Depto. de Economía, *op. cit.* Parte III, p. 20.

<sup>63</sup> MINVU *op. cit.* p. 28

<sup>64</sup> MINVU, *op. cit.*, p. 97.

<sup>65</sup> El índice de precios al consumidor creció 163,4% durante ese año.

<sup>66</sup> véase "Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno", 21 de mayo de 1973, p 783.

La gradual comprensión de la dificultad de cumplir con las metas iniciales llevó al gobierno a implantar definitivamente una nueva política en el curso de 1973, que en esencia reflejó una experiencia muy similar a la del gobierno anterior: desde las limitadas soluciones definitivas hasta el despliegue de muchas opciones parciales y de naturaleza progresiva, por etapas, para la habitación popular.

Esta nueva orientación aparece esbozada en documentos oficiales a mediados de 1972. Así, el Ministerio planteó entre las "modificaciones necesarias para echar a caminar nuevas líneas" aquella consistente en "amplificar el abanico de soluciones para los problemas habitacionales de modo de atender en forma más realista y adecuada las distintas manifestaciones del problema habitacional"<sup>67</sup>.

En su último año de gobierno, el Presidente Allende dio carácter definitivo a tal orientación, al expresar que "durante 1972, y en particular en 1971, se dio un fuerte impulso a las construcciones de viviendas, que en sí representan soluciones individuales; propósito del Gobierno para el presente año es desarrollar e implementar un vasto programa de *atenciones habitacionales masivas* que permitan llegar con soluciones a un gran número de familias y contribuir a desarrollar formas de organización superior en los pobladores en la postulación a las diferentes soluciones"<sup>68</sup>. En efecto, las encuestas internas del gobierno realizadas en los campamentos mostraban que la vivienda definitiva no estaba en el primer lugar entre las aspiraciones del poblador. Tenían antelación las necesidades de trabajo, locomoción, educación y soluciones parciales como veredas, agua potable y eliminación de aguas servidas. Este nuevo énfasis en la política habitacional buscaba la solución masiva y no selectiva de los problemas habitacionales. Y sobre todo para los "campamentos", planteaba diversas etapas:

- 1ª Tenencia de un sitio.
- 2ª Disponibilidad de agua potable.
- 3ª Eliminación de aguas servidas.
- 4ª Préstamo o insumo para aprovechar la capacidad constructora.

En ese momento las autoridades ya empezaban a considerar un error el haber rechazado en un comienzo la operación sitio y la autoconstrucción<sup>69</sup>, Asimismo, en las propias viviendas empezó a adoptarse el sistema de la construcción progresiva: baño-cocina, dormitorios y, finalmente, la sala de estar-comedor.

Obviamente, este tipo de política no pudo abarcar las viviendas financiadas a través del SINAP, con lo cual quedaba circunscrita a los grupos de más bajos ingresos y segregaba aún más la política habitacional.

La experiencia de los "campamentos" es un buen ejemplo de la mecanización de los planes habitacionales y de cómo éstos fueron superados por los hechos. La política previa planteaba que los sectores de más bajos ingresos que necesitaban una solución habitacional tenían que pasar por una etapa intermedia antes de la asignación de una vivienda. Para ello fueron concebidos los "campamentos en tránsito", que alojaban durante un período a los migrantes, damnificados, "allegados", nuevos matrimonios, comités "sin casa", etc., que constituían la población a la cual se le podía asignar una vivienda, dadas sus menguadas condiciones sociales<sup>70</sup>.

Se pretendió localizar los "campamentos" en tránsito" en el área circundante a las ciudades, expropiada para este efecto, donde se establecieron comodidades mínimas, que se utilizarían sucesivamente para distintas personas a medida que se les solucionaba su acceso a la vivienda. El alto grado de movilización social se exacerbó aún más ante la expectativa de una solución gratuita, provocando una verdadera "estampida" hacia los campamentos en tránsito. Sin embargo, se produjeron dos fenómenos que modificaron profundamente la política planeada:

i) los pobladores de los campamentos "en tránsito" presionaron para que la solución habitacional se otorgara en el lugar de su permanencia, aunque fuera de carácter progresi-

<sup>69</sup> Los grandes partidarios de planes de vivienda basados en la construcción masiva de casas nuevas, sólidas, de ladrillo, han sido tradicionalmente las empresas de la Cámara Chilena de la Construcción, pues este tipo de programas maximiza el valor agregado que perciben.

<sup>70</sup> Según el Mensaje Presidencial de mayo de 1972, se habían creado 95 campamentos para un total de 15.000 familias (Véase dicho Mensaje. op. cit., p. 791).

<sup>67</sup> MINVU, op. cit., p. 111.

<sup>68</sup> Mensaje Presidencial 1973, op. cit., p. 772.

vo e insatisfactorio. Y la escasa disponibilidad de viviendas definitivas transformó a estos campamentos en poblaciones permanentes;

ii) las "tomas" de sitios no respetaron una serie de terrenos fiscales y privados en los cuales se iniciaba el proceso de expropiación para construir posteriormente viviendas sólidas. En este caso la planificación del Ministerio se vio obstruida, pues los sitios donde se proyectaban poblaciones se transformaron en campamentos permanentes.

Los dos hechos anteriores imposibilitaron una política más coherente en el orden urbanístico.

A su vez, la política de asignación de viviendas estuvo centrada en el otorgamiento de las soluciones definitivas a los pobladores de los campamentos. Esta circunstancia marca otro cambio importante en relación a los padrones históricos de la política. Hasta la administración Allende, las cajas de previsión entregaban recursos financieros a la CORVI, a cambio de casas para sus imponentes<sup>71</sup>. Durante el periodo 1971-73 continuó la transferencia de cuantiosos recursos financieros de las cajas, pero el atraso en la entrega de las viviendas aumentó considerablemente. Se estima que en 1971 la CORVI llegó a deber 30.000 casas a la Caja de Empleados Particulares como consecuencia de la acumulación de saldos de arrastre. En definitiva, una parte apreciable de las viviendas construidas por la CORVI se financiaron mediante los fondos de los imponentes de las cajas, especialmente de los empleados particulares (véase el cuadro 4). A este fenómeno contribuyó la escasa presión ejercida por las instituciones de previsión en defensa de sus imponentes.

El origen de los ingresos de capital de la CORVI en 1971 da una idea de la magnitud de los recursos traspasados al Ministerio por la vía señalada anteriormente, los cuales suman 41,3% del total<sup>72</sup>.

71 El orL dictado en la administración Alessandri prohibió a las Cajas de Previsión construir sus viviendas, excepto en el caso de algunas empresas que tenían esta concesión monopólica. Los excedentes de las cajas eran traspasados a la coavr, la que entregaba a cambio las viviendas definitivas.

72 Recuérdese que los grupos med.os afectos al *sito..*<sup>p</sup> estaban, entre tanto, favorecidos por la incompleta reajustabilidad de sus deudas.

## CUADRO 5

### INGRESOS DE CAPITAL DE LA CORVI, 1971 (Miles de escudos de 1971)

		<i>Porcentaje</i>
Aporte fiscal	579.385	28,7
Excedente presupuesto etc.	310.255	15,4
Excedentes Cajas de Prev.	777.285	38,6
Fondos locales Cajas de Prev.	55.205	2,7
Amortizaciones de prést.	29.838	1,5
Venta de activos	6.567	0,3
Aportes de terceros	7.300	0,4
Créditos internos	250.000	12,4
<b>Total</b>	<b>2.015.835</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MINVU, *op. cit.*, p. 83.

La composición de los recursos otorgados a la CORVI por las distintas instituciones de previsión aparece en el cuadro 6.

#### *El subsidio a la vivienda*

Los gobiernos chilenos de los últimos decenios han utilizado la política de vivienda para cumplir entre sus objetivos, el de redistribuir ingresos. Es lo que se ha llamado el subsidio voluntario o planificado a la vivienda, para diferenciarlo del subsidio involuntario o no deseado<sup>73</sup>.

A medida que los planes de vivienda llegaron a ser masivos y la inflación un problema creciente, el subsidio involuntario empezó a adquirir proporciones desmesuradas, hasta el punto de que se estima que en Chile la recuperación anual del Fisco en su cartera hipotecaria debería ser del orden de 107 millones de dólares, en circunstancias que apenas alcanza a los US\$ 4.000.000"<sup>74</sup>.

73 Según el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, "el subsidio voluntario o planificado es aquel que se asigna en forma consciente y deseada por las autoridades económicas que consideran justificada su existencia por diversos motivos. Por otro lado, cuando existe inflación en un país y no se cuenta con un adecuado mecanismo de reajustabilidad de las amortizaciones de las deudas hipotecarias, parte del financiamiento de las viviendas se transforma en subsidio involuntario o no deseado. Este subsidio se contabiliza como una pérdida de la institución financiera que concedió el préstamo", Véase *op. cit.*, Parte III, p. 104.

74 Departamento de Economía, Universidad de Chile. *op. cit.*, p. 105.

## CUADRO 6

EXCEDENTES DE LAS CAJAS DE PREVISION RECIBIDOS POR LA CORVI, 1967-1973  
(Pesos de cada año)

<i>Instituciones</i>	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Total	288,48	383,12	496,88	679,58	777,28	1.150,68	3.763,50
Caja de Previsión de los Empleados Particulares	227,88	249,29	359,74	436,82	416,50	650,00	2.559,48
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional	6,38	2,51	10,95	15,13	19,58	6,60	7,52
Servicio de Seguro Social	20,48	37,56	48,96	72,38	94,08	119,79	493,76
Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas	21,67	53,58	52,00	95,50	170,00	245,00	565,00
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	1,34	11,58	3,41	5,60	12,15	26,00	2,00
Caja de Previsión de Carabineros de Chile	2,62	6,60	3,20	6,74	20,00	31,00	15,00
Caja de Previsión de los Ferrocarriles del Estado	1,76	9,12	8,92	30,00	9,50	26,99	60,00
Caja de Previsión de los EE. Municipales de la Rep.	2,35	2,20	3,70	3,75	6,00	10,30	15,00
Caja de Prev. de los Obreros Municipales de la Rep.	4,00	10,65	6,00	13,66	29,47	35,00	45,73

*Fuente:* Departamento de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, parte III, p. 132, sobre la base de cifras del MINVU.

En el período 1970-73 el problema de la cuantía del subsidio percibido por quien tenía un acceso a la vivienda adquirió caracteres importantes por varias razones:

i) en la medida en que la tenencia de una vivienda provista por el Estado se convierte en una transferencia prácticamente gratuita, la demanda de ella llega a ser difícilmente manejable y casi imposible de satisfacer, dados los recursos existentes. La "solución habitacional" pasa a ser la única forma de acceso rápido y a bajo costo a la propiedad y, por lo tanto, a cierta seguridad económica. La cuantiosa ganancia financiera que percibe el propietario determina que a la presión objetiva de carencia de techo se agrega la de quienes desean adquirir un bien raíz casi gratuito. De ahí que el "déficit habitacional" adquiera una cuantía ilimitada;

ii) El Gobierno se ve enfrentado al serio problema de racionar las escasas viviendas o

soluciones parciales entre una masa muy superior de demandantes, que presionan en formas muy diferentes y por canales distintos, para tener acceso a los beneficios. El ordenamiento "tradicional" del sector se torna inmanejable. Esta situación se empeora en un clima de intensa movilización social y política.

De este modo, el problema de la asignación de las viviendas, que en los planteamientos originales no había constituido tema de preocupación, excepto la insistencia en que se haría según criterios sociales y no de mercado, pasa a convertirse en una dificultad seria. A fines de 1971, el Gobierno dictó el Decreto N° 698, del MINVU, que estableció disposiciones para regir la postulación a préstamos y las formas de asignación de las viviendas considerando la necesidad habitacional. Para ese efecto se constituyeron los "Comités de Asignación de Viviendas", en los que se intentó integrar a representantes de los pobladores.

### Subsidios en las viviendas del Estado

En el caso de las viviendas que proveía directamente el Estado <sup>75</sup> se ha hecho referencia a que existía un subsidio voluntario. Ese mecanismo de subsidio fue establecido por leyes o normas que fijaban reajustabilidad incompleta o bonificaciones especiales. Existieron también transferencias de carácter involuntario, provocadas básicamente por una de-

terminación de la deuda muy inferior al costo <sup>76</sup>, como asimismo por la gestión de un sistema de cobro que conducía indirectamente al no pago de las deudas. Tal como se ha mencionado, el bajísimo porcentaje de recuperación hacía que en la práctica la vivienda proveída por el Estado fuera casi gratuita, de manera que constituía una fuente poco significativa de ingresos para el Ministerio (véase cuadro 7).

CUADRO 7

#### FINANCIAMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA (Miles de pesos de 1970)

	1971	%	1972	%	1973	%
Cuota de ahorro	166.6	4.4	179.9	4.3	228.8	6.1
Recuperación de cartera	184.1	4.8	147.5	3.6	104.0	2.8
Venta de activos	62.5	1.6	114.3	2.8	43.5	1.2
Excedentes de las Cajas de Previsión	693.0	18.2	616.9	14.9	389.2	10.3
Endeudamiento	352.3	9.2	786.9	19.0	—	—
Leyes especiales	265.7	7.0	214.5	5.2	151.1	4.0
Aporte fiscal	1.774.9	46.5	1.621.6	39.1	2.457.9	65.3
Otros ingresos	314.8	8.3	467.9	11.3	390.9	10.4
Total ingresos	3.813.9	100.0	4.149.5	100.0	3.765.4	100.0

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, parte III, p. 206.

La recuperación de la cartera de compromisos hipotecarios <sup>77</sup>, que en 1971 llegó a constituir sólo 4.8% de los ingresos del Ministerio, se redujo aún más en los años siguientes. Ello fue provocado voluntariamente por una decisión anunciada en el programa presidencial e implementada posteriormente en el Gobierno: la supresión de la reajustabilidad de las deudas hipotecarias, por la Ley 17.663, del 30 de mayo de 1972. Tal decisión incluyó a todos los préstamos, excepto los que se consideró que no favorecían a sectores modestos (SINAP y CORMU), y benefició incluso a los deudores de las Cajas de Previsión, con la limitación de

que la vivienda tuviera una superficie no mayor de 100 m<sup>2</sup>. El fundamento de esta norma, anotó el Gobierno, era que "con la promulgación de esta ley, cuyos efectos se retrotraen a la fecha de asunción del actual Gobierno, se ha cumplido una sentida aspiración popular y se ha hecho justicia con los sectores más modestos de la población" <sup>78</sup>.

Si se considera que el deudor no tenía que pagar más allá del 30% del valor real de la habitación, la supresión de la reajustabilidad y la inflación de los años 1972 y 1973 hicieron que la vivienda resultara prácticamente gratuita.

#### b) Subsidios a los grupos medios (SINAP)

Según las estimaciones de Arellano para el año 1969 <sup>79</sup> los deudores de las asociaciones de ahorro y préstamo habrían percibido un

<sup>75</sup> Debe recordarse que según la ley que creó el MINVU, la construcción de viviendas estatales estaba encargada a la CORVI, mientras su adjudicación y cobro de los dividendos dependía de CORHABIT.

<sup>76</sup> La deuda se establecía de acuerdo a los costos históricos, sin reajustarlos desde el inicio de la obra hasta su término. El costo a que se hace referencia es el directo de la construcción misma, sin incluir los gastos generales del Ministerio asignables a esta actividad y que debieran haberse imputado en alguna forma.

<sup>77</sup> Intereses y amortizaciones.

<sup>78</sup> Mensaje presidencial de 1972, *op. cit.*, p. 840.

<sup>79</sup> Ver José Pablo Arellano, *op. cit.*, p. 28.

subsidio en los préstamos que obtenían. Su magnitud fue estimada en 19,4% del monto del préstamo, y se generaba por la existencia de tasas de interés de 6 a 10% inferiores al costo social del capital, estimado en 10% para la economía en su conjunto (véase el cuadro 8).

## CUADRO 8

RECURSOS TOTALES CAPTADOS POR EL SINAP  
(Porcentajes)

	<i>Aportes fiscales</i>	<i>Préstamos externos</i>	<i>Depósitos y venta instrumentos</i>	<i>Amortización de las deudas</i>	<i>Total</i>
1962	28,0	—	72,0	—	100,0
1963	21,4	35,0	43,6	—	100,0
1964	9,0	34,0	57,0	—	100,0
1965	13,5	9,5	77,0	—	100,0
1966	9,0	16,6	74,4	—	100,0
1967	19,9	5,3	58,3	16,5	100,0
1968	6,4	0,9	72,0	20,7	100,0
1969	—	4,1	84,9	11,0	100,0
1970	—	11,2	63,1	25,7	100,0
1971	—	—	84,6	15,4	100,0
1972	—	—	86,7	13,3	100,0
1973	—	—	91,4	8,6	100,0

Fuente: Sobre cifras del Departamento de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, parte III, p. 57.

El monto del subsidio<sup>80</sup> no era predominantemente de origen estatal, como en el caso de las soluciones habitacionales otorgadas por el ministerio, sino financiado en su mayor parte por los ahorrantes de las mismas asociaciones de ahorro y préstamos<sup>81</sup> los cuales percibían una tasa de interés inferior al 10%.

Sin embargo, ese era el único mecanismo de subsidio importante, aparte de las franquicias tributarias a las empresas constructoras y los propietarios de viviendas<sup>82</sup>. La reajustabilidad era completa, como muestra el cuadro 9.

En el período 1965-1970, los precios crecieron 267%, mientras la reajustabilidad de las deudas lo hacía en 287,6%. En los años 1971-1973 sucedió lo contrario: los precios subieron

2.396%, pero la reajustabilidad sólo llegó al 814%.

En la Administración Allende, el resultado anterior no había sido previsto. Efectivamente, la política intentó separar el acceso a la vivienda de los sectores más pobres, mediante el subsidio directo del Estado, de las condiciones de los grupos medios y altos, que deberían continuar operando a través del SINAP. En este último paso, sólo se pretendía "permitir que los sectores más postergados, dentro del sector de ingresos medios de la población, tengan una mayor participación en el número de operaciones para la vivienda y mejores condiciones de operación de los préstamos (reducción de costos)"<sup>83</sup>. En una primera etapa las medidas se limitaron a: i) rebajar la renta mínima para poder solicitar un préstamo; ii) reducir las tasas de interés para los demandantes de menores recursos; iii) disminuir el monto y plazo de permanencia del ahorro previo, v iv) rebajar las gastos de operación.

80 Ascendía a alrededor del 6% de las transferencias totales del sector vivienda en 1969.

81 El siesAn podía pagar un interés inferior al costo social del capital, gracias al carácter cuasi monopolístico de su captación de fondos reajustables.

82 La otra variable difícil de cuantificar reside en la eventual plusvalía o ganancia de capital generada por el factor locacional en el proceso de urbanización, que abre un interrogante muy severo sobre las cuantificaciones.

83 Segundo Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 1972, *op. cit.*, p. 817.

REAJUSTES APLICADOS POR EL SINAP Y CRECIMIENTO DEL INDICE DE  
PRECIOS AL CONSUMIDOR (porcentajes)

Año *	Reajuste SINAP	Índice	Crecimiento del IPC	Índice
1964		100.0		100.0
1965	31	131.0	27.4	127.4
1966	19	155.9	21.0	154.2
1967	16	180.8	16.4	179.4
1968	24	224.2	23.6	221.7
1969	33	298.2	29.1	286.3
1970	30	387.6	28.2	367.0
1971	20	465.2	22.9	451.1
1972	38	641.9	50.7	679.8
1973	176	1.771.6	311.6	2.798.1
1973 jul.-dic.	100	3.543.2	227.5	9.163.8

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, p. 182.

\* En este caso, el "año" transcurre desde julio de un año a junio del año siguiente. Por ejemplo, 1964 abarca desde julio de 1963 a junio de 1964.

La reajustabilidad incompleta fue el resultado de la presión social ejercida por los grupos medios, enfrentados súbitamente al aumento real de los dividendos después de un año de intensa inflación. El método de indexación utilizado por el SINAP establecía un aumento anual de los pagos a fines de junio de cada año. En 1972 el crecimiento de los precios de los últimos doce meses llegó al 50,7%, lo que implicaba que los deudores habrían tenido que hacer pagos incrementados en ese porcentaje; en definitiva, la reajustabilidad fue menor, y quienes habían recibido una vivienda a través del SINAP se beneficiaron de un fuerte subsidio. En 1973 esta situación se repitió en forma aún más aguda.

De esta forma, la Administración Allende terminó otorgando subsidios sustanciales a los grupos medios y a algunos de altos ingresos por la vía de una disminución real de la devolución de los préstamos otorgados.

#### IV. ALCANCES FINALES

La selección de la política de vivienda como un objetivo analítico de importancia se realizó en el supuesto de que sería un campo de observación de las acciones provenientes del

Estado y de la sociedad y, más precisamente, de la burocracia pública y de los diferentes grupos sociales, ligados en un área delimitada de confrontación de intereses.

El supuesto fue aún más concreto, ya que se subentendió que de los bienes distribuidos a través de las políticas sociales, la asignación específica de viviendas sería un indicador importante de la naturaleza y las secuencias del desarrollo social prevaleciente en las últimas décadas.

Por otra parte, en el período histórico en análisis (1964-1973) se intentó planificar el desarrollo social dentro de un agudo proceso de movilización. Para su estudio hemos tratado de establecer las conexiones y efectos recíprocos del proceso de movilización y el emergente aparato de planificación en el sector de la vivienda. Para realzar dicha conexión se utilizaron como instrumentos conceptuales para analizar la política de vivienda el déficit, la asignación y el subsidio.

La primera conclusión que se desprende de este trabajo reside en la continuidad, aun en aquella época de movilización más intensa, del padrón de acceso segmentario a la vivienda. Con todo, este rasgo tendió a perder la selectividad de anteriores decenios, pues una ma-

sa creciente de familias logró diferentes formas de "soluciones habitacionales" en tal volumen, que representó un cambio cualitativo de significación, de modo que al final del período analizado, las demandas habitacionales insatisfechas se redujeron a una mínima expresión.

La movilización del sector marginal multiplicó el acceso a la vivienda, aunque se deterioró la calidad de la oferta habitacional que entregó el aparato gubernamental. Otro punto crucial de la modalidad de acceso segmentario a este bien social, generalmente subsidiado, residió en que dicho mecanismo hizo crecer las expectativas de acceso en forma general, y consagró desigualdades significativas dentro de los grupos medios, y entre éstos y los grupos de escasos recursos igualmente fragmentados.

El efecto más decisivo del proceso movilizador en el sistema de planificación de la vivienda fue limitar los plazos en la programación de la coordinación institucional, ante las demandas crecientes y múltiples de vivienda. En este trabajo no se han considerado con detenimiento los efectos sobre el desarrollo urbano de la instalación de verdaderas ciudades marginales, aunque es evidente que su formación traerá graves problemas en el desarrollo urbano del futuro.

Sea como fuere, resulta ser la evidencia misma que el sector marginal no habría accedido a la vivienda sin su creciente movilización. El verdadero problema reside en los límites de dicho proceso, ya que alcanza un umbral de sobremovilización que revierte como negativos los impulsos iniciales, ante la dificultad del sistema planificador de consolidar los asentamientos humanos y la propia estructura institucional y financiera que hace eficaz y continua la política sectorial.

Uno de los aspectos más sobresalientes que se desprende del análisis de ambas políticas es que los planes originales sufrieron una profunda transformación al cabo de un tiempo de estar en marcha. La dirección del cambio es la misma. En ambos casos se partió planteando como solución habitacional la construc-

ción de muchas casas sólidas, definitivas y completamente terminadas, y concluyeron ofreciendo una amplia gama de alternativas parciales y progresivas.

Parece evidente que en la Administración Frei el problema principal para cumplir con las metas desde el punto de vista de la oferta de casas radicó en la imposibilidad financiera de llevar a cabo el programa; las presiones inflacionarias fueron contenidas en parte con una reducción de los recursos destinados al sector. En la Administración Allende, el problema de oferta se manifestó en la imposibilidad física de que el Estado iniciara la construcción de 80.000 viviendas al año, al mismo tiempo que se pretendía cumplir los otros objetivos programáticos.

Desde el punto de vista de las necesidades de soluciones habitacionales, ambos programas centraron sus esfuerzos en favorecer a los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, la rápida percepción de estos sectores de la baja posibilidad de obtener una casa definitiva los llevó a presionar por un bien social más limitado, pero más alcanzable: la solución habitacional".

La obtención de soluciones parciales que, en definitiva, significaron disponer de un sitio con infraestructura mínima determinó que en el curso de 1973 se produjera una progresiva desmovilización de los sectores de bajos ingresos en torno al problema de la vivienda y, por ende, la reducción del número de "toma";. La solución progresiva terminó por satisfacer las aspiraciones sociales a un nivel claramente más limitado.

El monto de los subsidios otorgados a través del sistema fue cuantioso y visualizado por todos los grupos sociales. Sin embargo, las injusticias que generó no provocaron una denuncia de ningún sector o grupo, ya que todos estaban percibiendo transferencias o esperando hacerlo. Esto último se vio reforzado por el desigual acceso a la vivienda dentro de los grupos, estratos y clases. El acceso segmentario legitimaba la desigualdad, porque ofrecía expectativas para acceder a la vivienda en el futuro próximo o remoto a nuevos segmentos de un grupo, clase o estrato social.