

Cuarto Informe Asesoría Externa - 2020

**EL DERECHO A LA VIVIENDA. SITUACIÓN Y
POSIBILIDADES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN
CHILE.**

**SOLICITANTE: CLAUDIA MIX JIMÉNEZ
ASESORÍA: FUNDACIÓN CHILE MOVILIZADO
CONTRATO: N°085/002/2020
30 DE JUNIO DE 2020**

Introducción

Este informe tiene por finalidad desarrollar el curso histórico de la situación de la vivienda en Chile, desde las diversas instituciones y las consolidaciones normativas que se sucedieron en la materia. Asimismo, se aborda la posibilidad de un Estado constructor que cumpla un rol activo en el fomento y construcción de viviendas en Chile, esto con el objetivo de delimitar los mecanismos y obstáculos para la creación de servicios y la implementación de políticas públicas que vayan en ese sentido. Finalmente, a través de las experiencias argentina y boliviana, se da un punto de comparación respecto del rol del Estado, por una parte, y del derecho a la vivienda, por otra, que sirven a modo de ejemplo para el caso chileno.

Evolución histórica

Fue a fines del siglo XIX que la población de nuestro país se sintió atraída por desarrollar su vida en las grandes ciudades. Pretensión que fue facilitada por el desarrollo de fábricas, industrias, puertos y minas que permitieron conjeturar, en tanto brindaron fuentes de trabajo, la posibilidad de mejorar la calidad de vida, con el deseo de vivir en *el centro*. Este crecimiento en la urbe, así mismo, significó un incremento en la población, sobretudo obrera, que dada sus precarias condiciones, se vio obligada a habitar la ciudad en condiciones de hacinamiento, lo que usualmente se materializaba en ranchos y conventillos, y en que cualquier posibilidad de obtener un mejor pasar, se traducían en un asunto de caridad¹. De esta manera, se desencadenó un proceso de pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, que sin tener otra alternativa, construyeron sus viviendas fundamentalmente con materiales de desechos, desatando así un proceso informal de constitución urbana en Chile. Fue recién en 1906, cuando se promulga la “Ley sobre Habitaciones para Obreros”, que se generan condiciones más formales para la promoción y financierización de la producción de nuevas viviendas, equipadas con servicios básicos. Luego, en 1925, con la redacción de la Ley de Habitaciones Baratas, se intentó, mediante una nueva normativa, regular el arriendo y la construcción de viviendas.

De esta manera surge lo que la historiografía chilena conoce como el llamado “Problema o penuria de la vivienda”², dado por la existencia de un espacio físico en disputa, que se encuentra constituido por elementos complejos como la zonificación de los usos de suelo; la dicotomía campo-ciudad, y los procesos de urbanización en general, todos ellos al alero de un modelo productivo basado en la tenencia de tierra rural que era

¹ Cfr. Gabriel Salazar, “Labradores, peones y proletarios”, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

² A propósito, Engel se refería a la problemática de la vivienda como: “*Lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades, es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue*”. En Federico Engels, “Contribución al problema de la Vivienda”, pág. 325.

entregada, para su explotación, al inquilinato. En estas circunstancias, es que el sujeto histórico constituido por el campesinado entró en crisis, ya que el excedente de la fuerza productiva no absorbida por el viejo latifundio entró en proceso de descampesinización, lo que posteriormente constituyó al peón como el nuevo sujeto político, de la mano de la explosiva urbanización y proletarización de las principales ciudades.

Evolución de la población en las principales ciudades de Chile³

Ciudad / Año	1813	1920
Valparaíso	5.300	182.422
Santiago	35.000	507.000
Concepción	10.000	64.000

Posteriormente, en 1930, un conjunto de antecedentes socio-políticos y económicos convergen en una reforma al Estado, lo que implica el aumento en participación de distintos actores sociales a la hora de incidir los procesos, formándose así lo que se conoce en la experiencia chilena como Estado-Nacional desarrollista. Esta nueva época implicó la consolidación de la vivienda como un derecho, siendo ahora el Estado quien pasaba a tener la responsabilidad de su producción. Con esa perspectiva, se creó en 1936 la Caja de Habitación Popular, a través de la cual se perfeccionaron los estándares y criterios para la construcción de proyectos habitacionales públicos. A mediados del siglo XX, el hecho de que la población chilena se haya duplicado, impactó directamente en la migración campo-ciudad, aumentando a tal nivel, que los residentes urbanos alcanzan a constituir el 60% del total poblacional nacional. Por lo mismo, el problema del déficit de vivienda entró en un progresivo incremento, generando que en 1953 se creara la Corporación de la Vivienda (CORVI) con el objetivo de centralizar el diseño de las políticas habitacionales y urbanas, y alcanzar una producción a gran escala. Sin embargo, todas estas medidas mencionadas, tuvieron el problema de centrar su atención en el mundo de los empleados y trabajadores formales, dejando fuera a los informales o desempleados. De ahí que a falta de un espacio propio, los más pobres hayan formado las famosas “poblaciones callampas”, configurando las posteriores tomas de terreno como una forma de ocupación organizada para habitar en la ciudad. Fue en este contexto que crecieron las demandas y movilizaciones sociales por la vivienda, teniendo como respuesta institucional en 1965, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

³ Salazar, G. op. cit, pág. 228.

Luego, a propósito del golpe cívico-militar de 1973 y con la implementación de un proyecto refundacional radicalmente distinto a lo conocido, se introdujeron modificaciones importantes al modelo de desarrollo productivo existente en Chile, así como en el modo de gestión de la administración del Estado. Concretamente, se desregulan gran parte de las actividades económicas, optando por la liberalización de los mercados, junto a la creciente eliminación de prestaciones sociales básicas. La reducción del rol del Estado, a tan sólo una cobertura social de estímulo subsidiario, generó que los derechos sociales fundamentales pasasen a ser un producto provisto principalmente por el mercado, lógica de la cual no estuvo ajena el derecho a la vivienda, generando que su acceso fuera mediante subsidios.

La desarticulación del Estado de Bienestar como proyecto histórico de la dictadura⁴ comprendió la modificación de la estructura del gasto fiscal⁵, *“bajo la consigna de eficiencia en la focalización de recursos públicos en las personas que efectivamente necesitaban de esa asistencia, intentado formular programas sociales especialmente dirigidos a la población de escasos recursos”*⁶. En 1976, y con el objeto de sacar a la gente de las tomas e ingresarlas en viviendas masivas de bajo costo, se crea el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). Esta institucionalidad significó que las nuevas edificaciones no fueran producidas por el Estado, sino que éste se limitase únicamente a la fijación de estándares mínimos de habitabilidad y calidad de la construcción⁷, pasando a ser la inversión privada la encargada de ello, lo que en definitiva sustenta el cambio de paradigma en esta temática en tanto la vivienda social pasa a ser un bien de consumo. Muestra del tránsito del paradigma de la vivienda como un derecho, con obligaciones estatales de provisión en ciertas condiciones, a una cobertura suministrada por el mercado, es el mensaje presidencial realizado en 1976: *“La vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad”*⁸. Se aprecia, por un lado, que la vivienda deja de ser un derecho humano garantizado para pasar a considerarse una mercancía, y por otro, que con la figura de la corresponsabilidad entre Estado y Familia, mediante el subsidio habitacional, se dota a esta demanda de transacciones.

A comienzos de la década del 90', en el contexto de transición a la democracia, se continuó abordando el ámbito de la vivienda con lógicas subsidiarias y de focalización del gasto público, lo que favoreció el surgimiento de grandes consorcios inmobiliarios,

⁴ Cfr. Manuel A. Garretón, “Modelo y proyecto político del régimen militar chileno”, ponencia presentada en el XIV congreso latinoamericano de sociología, San Juan, Puerto Rico, 1981.

⁵ Estos instrumentos elaborados como mecanismos de focalización cualitativa, significaron pasar de un Estado benefactor que provee derechos sociales a uno asistencialista. Lo cual fue llevado a cabo en gran medida a través de la ODEPLAN dirigida por Miguel Kast.

⁶ Fernanda Nash y Gonzalo Paredes, “Análisis crítico de la vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda”, pág. 95.

⁷ Estos estándares fijados por el Estado entrañaron casas de mínima superficie y alta densidad, así como baja calidad constructiva. Localizadas en áreas periféricas, desconectadas de la ciudad, sin servicios ni equipamientos. De allí las llamadas casa de nylon a fines de los 90's.

⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976”, en Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación N° 77, Santiago, 1976, pág. 68.

por lo mismo, esta etapa sigue siendo caracterizada por un “alto déficit cuantitativo, y de trayectoria ascendente, reflejado en la existencia de más de 900 mil familias sin casa”⁹. Podemos decir entonces que la política habitacional de los gobiernos de la concertación sostuvo el mercado habitacional de viviendas sociales tal como señalamos al comienzo de este párrafo. Una muestra de aquello fue la “Nueva Política Habitacional” de Ricardo Lagos para el 2001 en que se menciona “una mayor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional”¹⁰.

Conflicto Multidimensional

La actual crisis sanitaria y económica que se ha generado a raíz de la propagación del COVID-19 en Chile y el mundo, ha develado una multiplicidad de conflictos que se encontraban en las sombras de las preocupaciones de las agendas públicas de los Estados. Particularmente en Chile, la pandemia ha impactado en todas las áreas de la vida cotidiana: la economía, la educación, el trabajo y la salud, solo por nombrar algunos. En consecuencia, este proceso ha evidenciado la coexistencia de una variedad de demandas, necesidades y preocupaciones latentes que no han tenido un tratamiento integral por parte de los gobiernos ni del Estado a lo largo de los años, y que hoy se han agudizado debido a que una de las medidas para el combate del coronavirus es el confinamiento. Así, lo que respecta al acceso a la vivienda y a las condiciones mínimas de habitabilidad en el espacio ha tomado una centralidad importante.

Cumplir con un régimen de cuarentena voluntaria u obligatoria, ha revelado la urgencia de atender el problema habitacional existente en Chile, problema que es multidimensional, en tanto se trata del desarrollo social y humano de las personas. En algunas comunas del país, y debido al hacinamiento existente mayoritariamente en las capitales regionales, se ha develado que existe una diferencia entre vivir una cuarentena en un hogar digno y uno indigno.

El primer conflicto, dice relación con el déficit habitacional existente. Según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se define como la cantidad viviendas que faltan para dar satisfacción a las necesidades de una determinada población¹¹ y según la Cámara Chilena de Construcción, es la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan para reemplazar las viviendas inhabitables y entregar una vivienda a las familias allegadas.¹² En Chile, el déficit habitacional en el 2017 alcanzó a los 2,2 millones de personas¹³, sin embargo, al no considerar la situación de arrendatarios y

⁹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio”, pág. 230.

¹⁰ Alfredo Rodríguez y Susana Aravena, “Los con techo, un desafío para la política de vivienda habitacional”, ediciones sur, pág. 54.

¹¹ Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

¹² Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

¹³ Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

subarrendatarios, tampoco la situación de migrantes o gente en situación de calle y bien, solo a allegados y habitantes de viviendas en deterioro, podemos decir que la cifra real excede con creces lo estipulado.

Esta situación que, según la CChC, afecta a las familias de menores ingresos (Deciles I al VI – rango de ingreso entre \$0 a \$772.076)¹⁴, se aborda desde 2 variables distintas, por una parte, la cuantitativa y por otra, la cualitativa. La primera, según el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, contempla el total de viviendas requeridas para suplir las necesidades de las personas que forman parte de los hogares allegados, núcleos allegados hacinados y/o viviendas irrecuperables¹⁵ en tanto la segunda, contempla las condiciones materiales, espaciales y funcionales del stock de vivienda ya existente, y que por lo tanto, requieren ser reparadas o reconstruidas.

Según cifras de la Encuesta CASEN 2015, 391.546 familias carecen de un hogar, esto significa que son parte del déficit habitacional cuantitativo. Así mismo, se evidencia que cerca del 90% del 100% de este déficit, corresponde a familias que viven allegadas, y por último, que más de 400 mil personas viven hacinadas, sin un espacio digno que las acoja¹⁶. Respecto al déficit cualitativo (viviendas que tienen algún requerimiento cualitativo, es decir, necesitan trabajos de ampliación, mejoramientos o conservación de material, acceso a servicios básicos), se contabiliza que afecta a 1.217.801 familias esta situación.¹⁷

Según la misma institución, el panorama general del déficit habitacional, haciendo una evolución de 2017 con respecto a 2015, se registró un aumento de un 13% del déficit habitacional total; un aumento de un 35% del déficit habitacional por allegamiento y; una disminución de un 7% del déficit habitacional por deterioro. Con este cálculo, se contabilizó un déficit habitacional total del país de 739.603 viviendas para 2.218.809 millones de personas, que desagregadamente en las variables mencionadas son, por una parte, 425.660 viviendas para terminar el allegamiento y por otra, 313.943 viviendas para reemplazar las unidades deterioradas.

El segundo conflicto, se vincula a las condiciones familiares de habitabilidad existentes. Solo en Santiago, de acuerdo a datos de la Fundación Vivienda; tenemos más de 110.000 viviendas con alto nivel de allegamiento y/o hacinamiento. Cabe preguntarnos ¿Cómo evitar la propagación de la pandemia en tales condiciones? y si pensamos en un contexto sin pandemia ¿Son aptas las condiciones para hablar de una vida digna de ser

¹⁴ Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

¹⁵ Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitaciona>

¹⁶ Fundación Vivienda. [et al.]. Internet. Nos moviliza. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.fundacionvivienda.cl/nos-moviliza/#contexto>

¹⁷ Fundación Vivienda. [et al.]. Internet. Nos moviliza. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.fundacionvivienda.cl/nos-moviliza/#contexto>

vivida? En ese sentido, podríamos decir que el déficit de vivienda, es decir, el primer conflicto, es la causa de la crisis de hacinamiento que vivimos.

Por otra parte, según la CChC, y desde un punto de vista más macro, las regiones donde hay mayor porcentaje de población con déficit habitacional, son las de la zona norte: Tarapacá y Atacama, Arica y Parinacota, Coquimbo y Antofagasta y las regiones que concentran mayor cantidad de déficit habitacional en el país son: Metropolitana, Valparaíso, Coquimbo, Biobío y La Araucanía¹⁸.

El tercer conflicto, dice relación con el paradigma de construcción de nuestras ciudades. En Chile, ha faltado abordar este tema con la perspectiva de proceso en tanto toma de decisiones. En ese sentido, no se ha abordado la cuestión de la vivienda de manera completa, multidimensional e integral. La construcción de ciudades debiese ser el resultado de la interacción de diversas visiones y sujetos, entendiéndose al mismo como un proceso en constante tensión ante la imposición de una postura sobre la otra, es decir, debieran interactuar tanto intereses públicos, privados, y ciudadanos. Sin embargo, lo que ha predominado en Chile, ha sido dar espacio a intereses que responden a una posición ideológica con correlato económico y de modelo de crecimiento por sobre el desarrollo humano. Ejemplo de esto es la ausencia de una política nacional de desarrollo urbano que enmarque este proceso y por ende, posibilite un desarrollo armónico y sustentable de nuestras ciudades. Así lo describe Isabel Serra al manifestar que “la ausencia de política ha generado a través del tiempo instrumentos de planificación obsoletos, una institucionalidad debilitada, autoridades poco idóneas que establecen negociaciones discrecionales”¹⁹.

Así mismo, otro conflicto es la obsolescencia de instrumentos como los planos reguladores, que han demostrado que a la hora de construir y planificar las ciudades, se han privilegiado por sobre los objetivos estratégicos y oportunidades de largo plazo para la construcción de proyectos urbanos de calidad, intereses económicos empresariales e inmobiliarios de corto plazo. Esto ha generado que las ciudades se gentrifiquen y saturen cada vez más y la causa ha sido, que el Estado ha abandonado su rol regulador, confiriendo al mercado, sin mayor cuestionamiento y detención, las decisiones urbanas. La producción masiva de viviendas, como asegura el libro ¿Hacia dónde va la vivienda en Chile?, no construye hábitat digno, de ello se excluyen variables como la calidad, la experiencia, las transformaciones cotidianas, las percepciones, las significaciones y las resistencias en relación a la vivienda como elemento constituyente de un sistema.²⁰

¹⁸ Cámara Chilena de la Construcción. [et al.]. Internet. Déficit habitacional: un desafío pendiente. Chile: Santiago, 2019. Recuperado de <https://www.cchc.cl/2019/deficit-habitacional>

¹⁹ Revista Planeo, Isabel Serra. [et al.]. Internet. La construcción de ciudad como un proceso de toma de decisiones. Chile, Santiago, 2012. Recuperado de <http://revistaplano.cl/2012/07/13/la-construccion-de-ciudad-como-un-proceso-de-toma-de-decisiones/>

²⁰ In Vitro. [et al.]. Internet. ¿Hacia donde va la vivienda en Chile? Chile, Santiago, 2017. Recuperado de <https://invi.uchilefau.cl/hacia-donde-va-la-vivienda-en-chile-reflexiones-de-sus-colaboradores/>

El cuarto conflicto, dice relación con el acceso a la vivienda. Este conflicto tiene sus raíces en la conjunción de dos factores, la existencia de un mercado de la vivienda formal excluyente por un lado y por otro, la existencia de un mercado informal de arriendos. Respecto al primero, según el Índice de Acceso a la Vivienda o PIR, por su sigla en inglés, ésta se ha vuelto inalcanzable para los cuatro primeros quintiles, quienes tendrían que destinar sus ingresos completos por más de tres años para adquirir una vivienda promedio (3.089 UF) en el mercado formal. Respecto al segundo, este hecho permite la proliferación de situaciones abusivas en los precios y en las condiciones de habitabilidad. Un estudio exploratorio realizado en 2018 por TECHO-Chile nos permite aproximarnos al negocio del subarriendo de piezas en conventillos. Según dicho informe, en el Gran Santiago existen, en promedio, 13 piezas por cada vivienda subarrendada en conventillos, y el precio de arriendo por pieza bordea los \$145.835. Adicionalmente, 47,7% de los referentes vecinales de conventillos encuestados afirma que existe abuso en las condiciones de arriendo. En cuanto a la situación de habitabilidad, el hacinamiento se ve reforzado por ciertas situaciones particularmente alarmantes; el 81,5% de los encuestados afirma utilizar baños compartidos, y un 55,6% señala que el cableado eléctrico es precario. con los subarriendos abusivos, que según carentes de toda normativa, restricción o autoridad que los supervise.

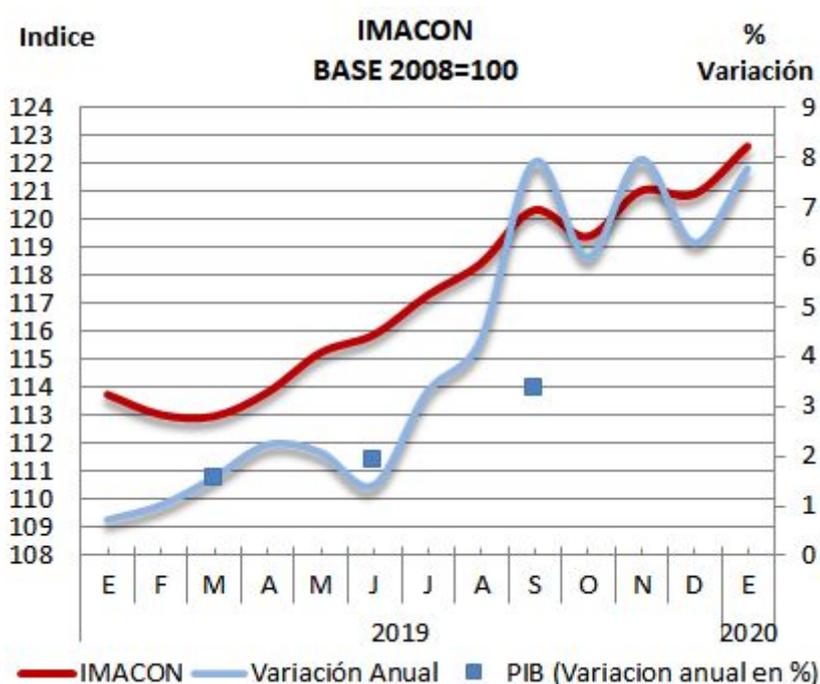
La transformación de la vivienda en un activo financiero integrado a un mercado globalizado ha potenciado su valor de cambio, impactando en las posibilidades de acceso a ésta y a la ciudad de las personas. Muchos otros conflictos componen esta problemática, sin embargo, lo que queda ampliamente demostrado es que la ausencia de garantía de uno de los derechos sociales básicos como es la vivienda junto con la educación, la salud y pensiones de calidad tanto para enfrentar la pandemia misma, como para vivir con dignidad en un periodo de “normalidad” han profundizado las tensiones con el modelo económico imperante.

El mercado de la construcción en Chile

En términos generales, el sector de la construcción se encuentra conformado por las actividades de edificación habitacional, edificación no habitacional, y otras obras de ingeniería pública y privada para la construcción de infraestructura.

En Chile, existen diversas medidas de la actividad en el sector de la construcción, pudiendo provenir de organismos públicos o privados. El Banco Central, como parte de sus estimaciones de Cuentas Nacionales, publica las series del Producto Interno Bruto (PIB) sectorial, que se elaboran trimestralmente para entregar las cifras de inversión en construcción. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas confecciona también trimestralmente el Indicador de Actividad Económica Regional (INACER), que se trata de una medición sinóptica de la evolución de corto plazo en la actividad económica agregada en la región. Finalmente la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) prepara

mensualmente el Índice Mensual de la Actividad de la Construcción (IMACON), y el Índice de la Actividad de la Construcción Regional (INACOR). Desde un punto de vista económico, especialistas han llegado a plantear que la industria de la construcción en Chile constituye una especie de termómetro²¹, pues produce la infraestructura física de casi todos los sectores económicos, llegando algunos de los indicadores propios de este sector a ser utilizados como predictores del comportamiento futuro del Producto Interno Bruto (PIB). En efecto, el Informe de Actividad Económica para el tercer trimestre del 2019²² elaborado por el Banco Central²³, da cuenta de un mayor dinamismo respecto del trimestre anterior, creciendo un 5,9%. Para el mismo año, el informe de Macroeconomía y Construcción realizado por la CChC²⁴, señalaba una tendencia gradual al alza en el IMACON a corto plazo.



*Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

²¹ Cfr. Consejo Político de Infraestructura, "Industria de Construcción en Chile: ¿Por qué es el termómetro de la economía?". Disponible en: <http://www.infraestructurapublica.cl/industria-de-la-construccion-en-chile-por-que-es-el-termometro-de-la-economia/>

²² Disponible en: https://www.bcentral.cl/documents/33528/762418/Cuentas_nacionales_tercer_trimestre_2019.pdf/a221d712-b2ed-8a52-530f-2b8c24665f61?t=1574168724037.

²³ Del mismo modo, para el 2019 el Banco Central da cuenta que la actividad económica registró un crecimiento del 1,1%, lo que se explica en su origen por los resultados positivos en construcción y los servicios financieros y empresariales.

²⁴ Disponible en: <https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/MACH50-2019.pdf>.

Déficit y edificación habitacional

La noción clásica de déficit habitacional se refiere a las necesidades habitacionales insatisfechas dentro de una determinada población, en un momento y territorio determinado. Se suele distinguirse entre déficit cualitativo y cuantitativo²⁵.

Aunque del concepto “déficit habitacional” se pueda suponer la falta de viviendas en un determinado contexto, es preciso dar cuenta que la metodología cuantitativa bajo la cual se constata la carencia, no expresa cuántas viviendas se deben construir, sino más bien la magnitud de los requerimientos habitacionales existentes en el país²⁶. En efecto, las cifras entregadas el 2017 por el Censo Nacional de Población y Vivienda²⁷ indican una insuficiencia de alrededor de 393.613 unidades habitacionales, no obstante, de los mismos datos se puede distinguir un antecedente importante, pues se logran identificar 665.908 viviendas sin hogares, de las cuales 360.716 se encuentran “en venta, para arriendo, abandonadas u otro”, y 305.192 son “de temporada” (vacacional u otro). Por lo tanto, podemos deducir, que uno de los principales problemas no es el déficit habitacional *per se*, sino más bien, las condiciones inequitativas entre los hogares respecto del acceso y acumulación de este tipo de bienes. Lo mismo ocurre al tomar los datos de la CChC, que para el mismo año situaba el déficit habitacional en su Balance de Vivienda Social y Entorno Urbano²⁸ entorno a las 507.716 viviendas faltantes, para una población cercana al 1,5 millones de personas pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población, de las cuales 222.277 (44%) corresponden a nuevos requerimientos habitacionales por allegamiento, y 285.439 (56%) son por deterioros.

A pesar de lo discutido que pueda ser el dato, sobretodo a la hora de elaborar políticas públicas, es necesario subrayar que el déficit de la vivienda no es un simple desajuste en el mercado habitacional. Su explicación siempre se debe enlazar estructuralmente a otras insuficiencias que inciden en su determinación causal, como por ejemplo, las barreras objetivas que significan pagar los altos costos de la vivienda²⁹, y sus otros elementos componentes: tierra, materiales de construcción, fuerza de trabajo, financiamiento y tecnología.

²⁵ Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología. Santiago de Chile, CEPAL, CELADE. 1996. 83 p. Serie B, N°114, pág. 19.

²⁶ Cfr. Angela Silva, “Enfrentando el déficit cualitativo en la vivienda social. El caso del Programa de Vivienda Básica”, Santiago, U. de Chile, Departamento de Ciencias de la Construcción, Seminario FAU, 2005, pág 18.

²⁷ Disponible en: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>.

²⁸ Disponible en:

http://www.cchc.cl/uploads/comunicacion/archivos/presentaci%C3%B3n_-_vivienda_social-entorno_urbano_-_an%C3%A1lisis%2Bpropuestas_-_07_noviembre_2017_%28final%29.pdf.

²⁹ Carlos Aguirre y Francisco Vergara, “Vivienda a precios demenciales: Causas y responsables”. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/07/12/viviendas-a-precios-demenciales-causas-y-responsables/>

Vivienda y derecho a la vivienda

Los derechos humanos son aquellos que posibilitan a la persona para exigir, de la autoridad respectiva, la satisfacción de necesidades básicas a las que se encuentra vinculada la dignidad humana³⁰, y al mismo tiempo, constituyen un principio constitucional chileno establecido en las Bases de la Institucionalidad, cuyos presupuestos son la libertad e igualdad. De este modo, se dice, existen tradicionalmente dos fuentes de derechos. Por una parte, aquella que supone una abstención estatal frente al quehacer privado y el disfrute efectivo de libertades ciudadanas (derechos civiles y políticos), y por otra, la que defiende una intervención directa de los poderes públicos para garantizar condiciones materiales de vida, es decir, la satisfacción de necesidades básicas de los gobernados (derechos económicos, sociales y culturales). Dentro de éstos últimos, a saber, se encuentra el derecho a la vivienda, ligado a la idea de la dignidad de las personas, y por ende, se puede deducir, que para su consecución, se requiere una actuación estatal.

La tipología tradicional de los Derechos Humanos³¹ distingue entre aquellos que son nominados, e innominados. Los primeros tienen que ver con los positivizados, siendo aquellos que tienen algún tipo de consagración expresa en la Constitución, y que para el caso chileno, se encuentran reforzados por tutela constitucional a través del Recurso de Protección, gozando de cierta exigibilidad general del ordenamiento jurídico. Por otro lado los innominados, serían los que no se encuentran reconocidos expresamente por el constituyente. Retomaremos esta clasificación más adelante, previniendo desde ya que es incorrecto pensar que por no consagrarse en el plano de la normativa jurídica interna un determinado derecho fundamental, este carece de exigibilidad jurídica.

En cuanto a los alcances del término vivienda, no existe un concepto específico que pueda englobar sus diferentes acepciones y componentes. Por ejemplo, desde el derecho internacional de Derechos Humanos se hace referencia a una “vivienda adecuada”. Así se encuentra recogido por la Declaración Universal de las Naciones

³⁰ Cfr. Roberto Mayorga, “Naturaleza Jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1988, pág. 21.

³¹ Cfr. Jorge León, “El constitucionalismo desde el positivismo. Los derechos innominados y la praxis jurídica”.

Unidas en su artículo 25³², y lo mismo sucede con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 N°1³³. En este mismo sentido lo ha señalado el relator especial de las Naciones Unidas, Miloon Kothari, al caracterizarlo como “El derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”³⁴. Por otra parte, la “vivienda básica” es la nomenclatura aplicada a los instrumentos de la política habitacional chilena, como respuesta al déficit habitacional que alcanzaba el 28,3% en familia de escasos recursos para el año 1982, cimentado en un sistema de postulación, asignación y venta de viviendas sociales básicas. Sin embargo, estos instrumentos prescinden de un concepto y definición unívoca del término, entregando sólo un criterio común para su identificación en base a Unidades de Fomento.

En lo que concierne a nuestro derecho interno, y desde un enfoque constitucional, la actual Constitución Política de la República de Chile guarda silencio absoluto en cuanto al tema, a pesar de que la Carta Fundamental de 1925, en su capítulo III sobre garantías constitucionales, proclamaba en el artículo 10 N°14, inciso 1°, que “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización”.

Esta consagración se encuentra en armonía con el constitucionalismo social de posguerra, el cual incorporó derechos sociales que ampliaron la filosofía jurídica contemplada exclusivamente en el individuo, propia del liberalismo, para pasar a tomar en cuenta también su posición en la sociedad³⁵. Por lo mismo, no llama la atención que en esta etapa institucional, el ordenamiento jurídico contemple una suerte de proto-derecho fundamental a la vivienda, aunque no de manera autónoma y generadora de obligaciones estatales, vinculándolo más bien a la seguridad social.

Entonces, a pesar de que el derecho a la vivienda en nuestro constitucionalismo criollo sería de aquellos clasificados como innominados, bajo ninguna circunstancia esto

³² Artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

³³ Artículo 11, N°1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

³⁴ Christophe Golay y Melik Özden, “El derecho a la vivienda”, editorial CETIM, Ginebra, 2007, pág. 7.

³⁵ La sanción de la Constitución de México en 1917 fue el primer antecedente en que se agregan derechos sociales a una carta magna, lo cual tiene como precedente directo la revolución mexicana. Lo mismo ocurre en Alemania con la Constitución de Weimar en 1919, y en España con la Constitución española de 1931.

implica una ausencia de reconocimiento estatal, y por ende de fuerza obligatoria, toda vez que su vigencia si se encuentra reconocida en el plano supranacional e incorporada a nuestro derecho interno mediante distintos instrumentos suscritos por el Estado de Chile.

El punto anterior se complementa a partir de la remisión que hace el artículo 5 inciso segundo, de la Constitución actual, al Derecho Internacional como fuente de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que dicho precepto señala que *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”*. Siendo reconocido este artículo por la doctrina como la norma de clausura de nuestro ordenamiento jurídico en materia de Derechos Humanos³⁶, de modo tal, que las garantías internacionales en la especialidad, pasan a ser una prolongación de las garantías de derecho interno, encontrándose limitada la soberanía nacional al respeto de los derechos esenciales, siendo así que los artículos siguientes a la norma en comento, establecen la validez de las esferas de actuación de los poderes públicos sólo en tanto se encuentren supeditadas al principio de supremacía constitucional, del cual emana el imperio y la autoridad de la carta fundamental sobre toda persona, institución o grupo.

En consecuencia, existe protección jurídica concreta del derecho a la vivienda a través de instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Chile, no obstante, este contenido legal se encuentra plasmado en *corpus* normativos de diversa índole y con distintas intensidades. A continuación describiremos algunos instrumentos que hacen referencia al derecho a la vivienda en algunas de sus acepciones, y que se agregan a los ya mencionados anteriormente; estos son la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos económicos sociales y culturales (1966), todos los cuales poseen a la fecha plena vigencia y validez.

- Convenio sobre el Estatuto de Refugiados (1951): En tanto grupo vulnerable , señala en su artículo 21 *“En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”*.
- Convenio N°117 sobre política social de la Organización Internacional del Trabajo (1962): Al referirse sobre la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, dispone en su artículo 5 *“Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en*

³⁶ Cfr. Humberto Nogueira Alcalá, “Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales”, Revista *Ius et Praxis*, 2005, vol.11, N°2, pág. 26.

cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación”.

- Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965): Remite el derecho a la vivienda a la lucha por el fin de la discriminación por motivos de raza, sexo, color u origen nacional o étnico, disponiendo en su artículo 5, letra e), cardinal III) *“En conformidad con las obligaciones estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:*
 - e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:*
 - iii) El Derecho a la Vivienda”.*
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): En cuanto a este pacto en particular, se debe tomar en cuenta que aunque no consagre de manera directa el derecho a la vivienda, si lo incorpora como parte de la esfera de protección de la vida privada, la familia, y su domicilio. En ese sentido, se puede considerar como una visión más integral del derecho a la vivienda, por cuanto su artículo 17, párrafo primero indica *“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”.*
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979): Instrumento que intenta asegurar la igualdad de trato para las mujeres del ámbito rural, en materia del derecho a la vivienda. Su artículo 14, párrafo 2º, letra g), señala *“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurará el derecho a:*
 - g) Gozar de las condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.*
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989): Para este caso, el derecho a la vivienda se entienda consagrado dado la vulnerabilidad especial que existe en este grupo, de ahí que su artículo 27, párrafo 3º establezca *“Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño, a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán*

asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”

- Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989): También desde una perspectiva integral del derecho a la vivienda, el convenio viene a consagrar la protección de tierras ancestrales para comunidades que tienen una cosmología propia. En ese sentido cabe mencionar dos preceptos. Por un lado el artículo 14, párrafo primero indica: *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”*, y por otro el artículo 16, párrafo primero, que señala *“A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”*.

- Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990): En relación a la presente investigación, la convención establece una igualdad de trato de trabajadores migratorios vinculada al derecho a la vivienda, por cuanto su artículo 43, párrafo primero, letra d), dispone *“Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:*
 - a) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”*

De este modo, y acorde con lo ya expuesto, es dable concluir que aunque exista un vacío del constituyente respecto del Derecho a la Vivienda en la Carta Magna del 80’, como un derecho fundamental positivizado, pueda implicar en forma alguna, una relación entre el Estado y las condiciones materiales de existencia de sus gobernados dejada al desamparo jurídico, ya que la manifestación concreta de protección legal dada por la propia Constitución, se produce mediante una serie de instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el mismo Estado, los que poseen fuerza obligatoria interna. Sin embargo, dejamos planteado el problema en torno a qué, o cuáles, son los recursos procesales o jurisdiccionales establecidos en la ley para la exigibilidad de dicho derecho. Asimismo, se debe tomar en cuenta que la modificación para una posible incorporación de este derecho al capítulo III de la Constitución vigente, que corresponde a los Derechos y Deberes Constitucionales, exige para su modificación un quórum de 4/7 en tanto Ley Orgánica Constitucional, con lo cual podría consagrarse expresamente -pasando a ser un derecho fundamental nominado o positivizado-, contemplándose así

como una manifestación concreta del grupo de los derechos económicos, sociales y culturales. Resulta interesante lo anterior, pues el estado del arte actual del ordenamiento jurídico da cuenta de una regulación problemática y escasa en cuanto a la exigibilidad de su protección estatal.

Posibilidades para un Estado constructor

Al revisar las cifras mencionadas, queda demostrado que medidas como el subsidio habitacional, subsidio de arriendo o la construcción de viviendas sociales han sido insuficientes y no resuelven el problema de fondo. Estas respuestas, deben contemplar un abanico de posibilidades alternativas, como por ejemplo, regular los precios de arriendos, de manera que se vuelvan más asequibles y así poco a poco satisfacer la demanda de quienes no alcanzan el mínimo para acceder a una vivienda digna.

Sumado a la tarea de hacer frente a las alzas de los precios en el mercado de la vivienda, se encuentra dotar a los municipios con las facultades y el financiamiento necesario para asegurar condiciones mínimas de habitabilidad a quienes viven en sus territorios, es decir, traspasar responsabilidades y tareas para que tanto el diseño como implementación de las posibles soluciones sean instancias claves para revertir las desigualdades estructurales de manera situada en cada territorio.

Otra alternativa posible, para comenzar a responder la problemática de fondo, es consagrar el Derecho a la vivienda como garantía fundamental en el artículo 19 de la CPR, ya que la actual regulación de la vivienda en Chile, resulta insuficiente para hacerlo efectivo y la normativa internacional, que trata sobre esta materia, no alcanza a satisfacer las exigencias demandadas por la realidad, de ahí la importancia de que se aborde explícitamente en el ordenamiento normativo nacional a modo de fortalecer la política pública que condiciona su ejercicio.

Así mismo, se puede pensar en incorporar la función constructora al Estado. En ese sentido, resulta interesante lo que han planteado distintas organizaciones, o movimientos sociales de pobladores, en cuanto promoción y búsqueda de un rol estatal más activo respecto del déficit habitacional.

Desde este punto de vista, organizaciones como UKAMAU, han propuesto, en el marco de un programa de emergencia sobre trabajo y vivienda a propósito de la pandemia, la creación de una Empresa Nacional de Construcción, esto es, la creación de un servicio estatal a cargo del proceso productivo de soluciones habitacionales, abarcando integralmente desde la elaboración, hasta el aprovisionamiento de insumos o materiales para las mismas mediante la creación, así mismo, de una Empresa Nacional de Insumos y Materiales de Construcción.

Particularmente hacen el diagnóstico de que producto de la pandemia, pero así mismo, del aumento del valor del suelo y la vivienda durante la última década, las cifras de déficit habitacional proyectadas tanto por el MINVU como por la CChC, crecerán de forma aún más acelerada ³⁷. Por lo que, en lo estratégico, está ENC, a través de una política contra-recesiva enfocada en el financiamiento público de la construcción de viviendas sociales (a través de la creación y sostenimiento de una o varias empresas nacionales), sumado al plan nacional de emergencia de construcción de viviendas de interés público, avanzará progresivamente y en un mediano plazo contra el déficit habitacional de los grupos sociales de menores ingresos pero también contra el desempleo, que afecta a la misma población, ya que espera generar trabajo.

Si bien, esta propuesta conlleva elementos que se enmarcan tanto dentro de la gestación de una política pública de desarrollo, como de una política económica, ya que implica la orientación estatal hacia un rol industrial, no obstante, podría ampararse en el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 65 de la CPR, a saber: **“Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros (...) 2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”**³⁸.

Respecto de la dirección de la propuesta, plantean que el programa en su plan estratégico (ENC) y en su implementación inmediata (plan de emergencia), deberá ser dirigido por los organismos que el MINVU dispone a nivel nacional. Así mismo, que en la elaboración de los proyectos se deberá aplicar una nueva gobernanza en materia de ciudad constituida por los habitantes de cada territorio, para que tengan así participación activa en el diseño de los mismos; deberá ser ejecutado por entidades de gestión compuestas por representantes del Estado, las empresas (privadas, mixtas o públicas) y organizaciones de los asignatarios (organización de pobladores, etc), ya que de esa forma se institucionalizaría la participación ciudadana en esferas relevantes de la vida social además de fortalecer la democracia y el sentido de pertenencia de los ciudadanos beneficiarios.

Bajo la arquitectura institucional actual, marcada por la concentración de atribuciones presidenciales exclusivas, estas propuestas se diluyen puesto que implican una serie de competencias que se encuentran radicadas en el ejecutivo, al encontrarse relacionadas con la administración financiera o presupuestaria del Estado, y del mismo modo, con la creación de nuevos servicios públicos o empleados rentados. De esta manera, bajo la línea de lo propuesto se torna inverosímil la realización de estos proyectos sin que el ejecutivo sea quien tome su iniciativa, tanto para presentarlo como proyecto de ley, así como para garantizar su tramitación.

³⁷ Empresa Nacional de Construcción. UKAMAU, 2020.

³⁸ Artículo 65 de la Constitución Política de la República. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

En términos concretos, se vuelve necesario el diseño de una institucionalidad robusta en términos de vivienda, sobre todo, este abanico de soluciones debe adaptarse a las necesidades, intereses y diversidades de los territorios, ya sea en el desierto, valle central, sur o patagonia, interior o costa.

Los casos de Bolivia y Argentina.

Caso Boliviano:

En Bolivia, como manifestación concreta del derecho a la vivienda, existe la Agencia Estatal de Vivienda, que es una institución pública, descentralizada, bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Viviendas, que tiene por objetivo reducir el déficit habitacional, facilitando el derecho al acceso a una vivienda adecuada y asequible. A la vez, su prioridad se encuentra dada por otorgar soluciones habitacionales a la gente vulnerable, entre los que se encuentran las madres solteras, personas con discapacidad y tercera edad.

Lo anterior obedece a que la Constitución Política del Estado boliviano reconoce expresamente el Derecho a la Vivienda, lo cual se encuentra establecido dentro de su capítulo segundo sobre Derechos fundamentales, señalando su artículo 19 *“Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”*.

Esta institucionalidad boliviana que da vida al Derecho fundamental a la vivienda, emerge mediante Decreto Supremo³⁹ el 2011, otorgando atribuciones relacionadas con:

- Promover el diseño y ejecución de programas integrales de vivienda y hábitat, considerando el entorno, las costumbres y la diversidad cultural de la población.
- Ejecutar, por cuenta propia o a través de entidades especializadas, los programas y proyectos estatales de vivienda social con criterios de equidad territorial y sectorial.
- Validar y promover la recuperación y la innovación de tecnología en construcción de vivienda social.

³⁹ Decreto Supremo N°986, del 21 de septiembre de 2011. Resulta muy relevante el hecho que la Agencia Estatal de Vivienda no cuente en su estructura organizacional con un Directorio (artículo 2°), así como que sus recursos se encuentren en calidad de fideicomiso (artículo 12°).
Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N986.html>

- Atender, en caso necesario, por sí misma o en concurrencia con las entidades territoriales autónomas, la necesidad de vivienda y hábitat de la población afectada por desastres naturales y en situación de emergencia.

Un punto importante a tener en cuenta se relaciona con las fuentes de su financiamiento, las que provienen de:

- a. Recursos provenientes de la recaudación del dos por ciento (2%) del aporte patronal público y privado para vivienda;
- b. Recursos propios;
- c. Financiamiento interno, que no implique recursos del Tesoro General de la Nación;
- d. Recursos que obtenga por cooperación, donaciones, legados o empréstitos.

Caso Argentino:

En Argentina, el derecho a la vivienda está consagrado constitucionalmente. Así el artículo 14 bis en su inciso final establece que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna”. Así mismo, en su entramado normativo puede apreciarse que, todos los habitantes de Argentina gozan de un derecho constitucional de acceso a la vivienda digna, entendido no como el derecho a obtener su propiedad, sino como el de vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte, es decir, disponer de un espacio físico al menos, adecuado.⁴⁰

El derecho a la vivienda es considerado una necesidad primordial de la población, y por tanto, para ellos, el Estado no puede permanecer indiferente ante su insatisfacción, por eso, han establecido que el Estado “Debe proteger y promover el acceso a la vivienda y tomar las “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.⁴¹

Una de las fórmulas que utilizaron para atender la realidad, correspondió a la segmentación de la población para procurar detectar los grupos más vulnerables en materia habitacional y más necesitados de la ayuda social. En el ámbito de una propuesta presentada en el marco de la convención anual de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) de noviembre de 2010, se informó que el déficit habitacional se encontraba cercano a las dos millones quinientas mil (2.500.000) viviendas, un cinco por ciento de su población, lo que constituía un déficit enorme, que abarcaba a sectores de ingresos medios, medios bajos y bajos. Sin embargo, actualmente, y a propósito de que en las últimas décadas, las provincias han adaptado las políticas de vivienda a sus

⁴⁰ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3052/12.pdf> página 14.

⁴¹ Disponible en: <http://ppbabogados.com.ar/el-derecho-a-la-vivienda-digna-en-nuestro-ordenamiento-juridico-realidades-y-consecuencias/>

presupuestos locales, a pesar de los avances en la materia, sigue siendo un desafío solucionar el desequilibrio que presentan las provincias a la hora de garantizar el acceso masivo a la vivienda.⁴²

En este caso, existe el Consejo Nacional de Vivienda (CNV), que es un organismo creado en 1995 por la Ley 24.464 del Sistema Federal de Vivienda que tiene como objetivo viabilizar las políticas habitacionales definidas por el Poder Ejecutivo Nacional en todo el territorio argentino. Este organismo busca generar espacios de discusión e intercambio tendientes a combatir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de familias de escasos y medios recursos. Por ello, es un ámbito importante donde los institutos provinciales de vivienda pueden interactuar entre sí y directamente con la Secretaría de Vivienda de la Nación.

Finalmente, hay consenso en la población respecto de la importancia de que exista un consejo federal, y porque actualmente el CNV es un espacio activo de encuentro entre las provincias y la Nación⁴³.

Conclusión

Como se abordó en este informe, una de las posibilidades para terminar con el déficit habitacional existente es la de un Estado que tenga un rol constructor, que asuma la responsabilidad primera, en virtud de las leyes y la constitución, a la vez que se apertura la posibilidad de reactivar la economía a través de la generación de empleo y distribución del ingreso. Si bien, nuestra Constitución Política no establece el derecho a la vivienda propiamente tal, este si es recogido en los tratados internacionales ratificados por Chile⁴⁴ y por tanto se entiende incorporado a nuestro ordenamiento jurídico en función de lo establecido en el artículo 5 de la Constitución Política que otorga rango constitucional a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, de allí que los Tribunales nacionales puedan invocarlos en sus resoluciones. No obstante lo anterior, es también posible otorgar herramientas al Estado para que asuma, al menos gradualmente, un compromiso con la creación de un servicio estatal a cargo de soluciones habitacionales, abarcando integralmente desde la elaboración, hasta el aprovisionamiento de insumos o materiales para las mismas. Dicha

⁴² Disponible en:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-1.pdf?fbclid=IwAR0Hk6oSQdijCcLtKQFvfm1h4UI9Jx4VAkbtwBZcRPH2-6ujnu0ImBaTIVU#:~:text=En%20Argentina%20la%20poblaci%C3%B3n%20vive%20en%20gran%20medida%20en%20%C3%A1reas%20urbanas.&text=En%20este%20contexto%2C%20seg%C3%BAn%20estimaciones.3%2C5%20millones%20de%20viviendas.>

⁴³ Disponible en:

[ww.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-1.pdf?fbclid=IwAR0Hk6oSQdijCcLtKQFvfm1h4UI9Jx4VAkbtwBZcRPH2-6ujnu0ImBaTIVU#:~:text=En%20Argentina%20la%20poblaci%C3%B3n%20vive%20en%20gran%20medida%20en%20%C3%A1reas%20urbanas.&text=En%20este%20contexto%2C%20seg%C3%BAn%20estimaciones.3%2C5%20millones%20de%20viviendas](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-1.pdf?fbclid=IwAR0Hk6oSQdijCcLtKQFvfm1h4UI9Jx4VAkbtwBZcRPH2-6ujnu0ImBaTIVU#:~:text=En%20Argentina%20la%20poblaci%C3%B3n%20vive%20en%20gran%20medida%20en%20%C3%A1reas%20urbanas.&text=En%20este%20contexto%2C%20seg%C3%BAn%20estimaciones.3%2C5%20millones%20de%20viviendas)

⁴⁴ Ver páginas 12 a 14 del presente informe.

alternativa sólo puede ser impulsada por el Ejecutivo dada las atribuciones exclusivas que ostenta en esta materia en virtud del artículo 65 inciso tercero (que establece la exclusividad del Ejecutivo en la iniciativa de proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado) y el numeral 2° del mismo artículo (que establece la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para crear nuevos servicios públicos).

Finalmente, los casos analizados de Bolivia y Argentina, nos entregan elementos útiles a la hora de abordar la dimensión constructora del Estado y las posibilidades de materializar el “derecho a la vivienda”. Y si bien, en ambos casos desarrollados (Bolivia y Argentina) el derecho a la vivienda está expresamente consagrado en sus Constituciones Políticas respectivas, han sido las administraciones gubernamentales las que, en última instancia, han establecido las políticas públicas que han permitido el ejercicio pleno de tal derecho.

Bibliografía

- “Análisis de competencia del sector de la construcción chileno y sus procesos de licitaciones públicas de contratos de obras: Estructura, Agentes y Prácticas”, elaborado por Andrea Alvarado Duffau y Sebastián Spolmann Pasten.
- Banco Central: “Cuentas Nacionales de Chile. Informe sobre evolución de la actividad económica para el tercer trimestre del 2019”.
- Cámara Chilena de la Construcción, Informe de Macroeconomía y Construcción (Mach 50), del 25/05/2019.
- Cámara Chilena de la Construcción, Informe de Macroeconomía y Construcción (Mach 51), del 09/01/2020.
- Cámara Chilena de la Construcción, Informe de Macroeconomía y Construcción (Mach 52), del 23/04/2020.
- Ana Rugiero Pérez, “Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar”, Revista INVI, N° 40
- Gabriel Salazar, “Labradores, peones y proletarios”, Ediciones Sur, 1989.
- Federico Engels, “Contribución al problema de la Vivienda”, Fundación Federico Engels, 2006.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2015.
- Santiago, Chile.
- Fernanda Nash y Gonzalo Paredes, “Análisis crítico de la vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda”, Memoria para acceder al grado de Ciencias Jurídicas y Sociales, U. de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976”, en Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación N° 77, Santiago, 1976.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Chile: Un Siglo de políticas de vivienda y Barrio”.
 - Alfredo Rodríguez y Susana Aravena, “Los con techo, un desafío para la política de vivienda habitacional”, ediciones sur.
 - Alejandro Bascuñan y María Silva, “Derechos Humanos en la Constitución de 1925”.
 - Christophe Golay y Melik Özden, “El derecho a la vivienda”, editorial CETIM, Ginebra, 2007.
 - Roberto Mayorga, “Naturaleza Jurídica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1988.
 - Humberto Nogueira Alcalá, “Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales”, Revista Ius et Praxis, 2005, vol.11, N°2.
 - Jorge León, “El constitucionalismo desde el positivismo. Los derechos innominados y la praxis jurídica”.
 - Manuel A. Garretón, “Modelo y proyecto político del régimen militar chileno”, ponencia presentada en el XIV congreso latinoamericano de sociología, San Juan, Puerto Rico, 1981.
 - DÉFICIT habitacional y datos censales sociodemográficos : una metodología. Santiago de Chile, CEPAL, CELADE. 1996. 83 p. Serie B, N°114.
 - Carlos Aguirre y Francisco Vergara, “Vivienda a precios demenciales: Causas y responsables”. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/07/12/viviendas-a-precios-demenciales-causas-y-responsables/>
 - Angela Silva, “Enfrentando el déficit cualitativo en la vivienda social. El caso del Programa de Vivienda Básica”, Santiago, U. de Chile, Departamento de Ciencias de la Construcción, Seminario FAU, 2005.
-

MINUTA TÉCNICA SEGUIMIENTO COMISIONES QUE INDICA

A continuación presentamos la minuta legislativa correspondiente al seguimiento de aquellos proyectos de relevancia para las comisiones que se indican. Asimismo incorporamos observaciones en atención a la contingencia relacionada con aquellas comisiones.

Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación:

1. Proyecto de ley de Ingreso Familiar de Emergencia II (IFE). Aprobado y publicado.

2. Proyecto de ley que reconoce la sordoceguera como discapacidad única y promueve la plena inclusión social de las personas sordociegas, moción vía boletín N°13.442-31 en primer trámite constitucional.
 3. Proyecto de ley que establece un permiso temporal para organizar o asistir a actividades solidarias en contexto de pandemia, moción vía boletín N°13.579-31, en primer trámite constitucional.
- Observaciones:
1. Para la próxima sesión de discusión general del proyecto de ley contenido en boletín N°13579-31, se ha invitado al Ministro de Desarrollo Social, Cristián Monckeberg; a la Directora Nacional del SENADIS, María Rivas; y al coordinador de la Unidad Técnica de Sordoceguera de la Fundación “Once”, Eugenio Romero.
 2. El boletín N° 13.579-31 ya se dio cuenta en sala, en cuya virtud ingreso a la comisión de desarrollo social. Hacemos presente que la propuesta contempla la canalización de los salvoconductos a través de las Juntas de Vecinos.

Medio Ambiente y Recursos Naturales:

1. Prohíbe el uso de los dispositivos de calefacción domiciliar que emplean leña como combustible, en lugares declarados como zonas saturadas o latentes de conformidad a la legislación ambiental. (Boletín N° 13.412-12).
 2. Proyecto de ley que prohíbe la instalación y funcionamiento de centrales termoeléctricas a carbón en todo el país, a contar de fecha que indica. (Boletín N°13.196-12).
 3. Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, moción vía boletín N° 9404-12, en segundo trámite constitucional
- Observaciones:
1. El proyecto que prohíbe el uso de dispositivos de calefacción domiciliar que emplean leña se encuentra en tabla, para su discusión y votación en sala.
 2. Boletín N° 13.412-12 aprobado por la comisión, ya se despachó a la sala. La discusión ocurre a propósito de un cambio en la reglamentación administrativa a través de un Decreto que amplía el rango de uso de

semillas transgénicas. El proceso contempla además una consulta ciudadana⁴⁵.

3. El proyecto de ley que crea el SBAP se encuentra con suma urgencia.

⁴⁵ A propósito :

<https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/30/nuevo-reglamento-sobre-transgenicos-diputada-nuyado-pide-suspender-proceso-de-consulta-ciudadana-por-crisis-sanitaria/>