

# CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

La situación del derecho  
a una vivienda adecuada  
en Chile

Editado por  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Ana Sugranyes



CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

# CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

La situación del derecho  
a una vivienda adecuada en Chile

Susana Aravena, Jordi Borja, Patricia Boyco, Alonso González,  
Fernando Jiménez, Francisco Letelier, Alfredo Rodríguez,  
Paula Rodríguez, Raquel Rolnik, Alejandra Sandoval,  
Ana Sugranyes, María Elvira Valdivieso

Editado por  
Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Ana Sugranyes

Ediciones SUR

Este libro fue realizado a partir de la información y antecedentes recopilados en la investigación que los autores realizaron, como investigadores de SUR Profesionales Consultores, S.A., para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), titulada “Estudios de casos: Derecho a la vivienda adecuada”, en el año 2013.

© Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Ana Sugranyes, 2015  
Ediciones SUR  
María Luisa Santander 0440, Providencia, Santiago de Chile  
corporacionsur@sitiosur.cl – www.sitiosur.cl

Inscripción RPI n.º 236109  
ISBN n.º 978-956-208-099-6

Edición de textos:	Paulina Matta
Diseño de interior y portada:	Paula Rodríguez
Fotografía de portada:	Eugenia Paz
Fotografías interiores:	Susana Aravena, Guillermo Calderón, Fernando Jiménez, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Alejandra Sandoval, Ana Sugranyes
Diagramación y composición:	Diego Rodríguez
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Impresión:	∞Ediciones www.publiprom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

*Las cosas que están mal hay que decir las para hacerlas mejor.*  
Eva Guendelman, entrevistada



# Contenido

---

<b>Presentación</b>	11
<b>Primera Parte Subsidio sin derecho</b>	15
El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile Ana Sugranyes	17
<b>Segunda Parte El derecho a la vivienda en Chile (Casos)</b>	45
Los casos	47
La (in)seguridad de la tenencia. Desalojo y conquista ciudadana Ana Sugranyes	61
Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia Fernando Jiménez Cavieres	77
Familias desplazadas del centro histórico a la periferia de Talca Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso, Francisco Letelier Troncoso	95
Población El Castillo: el derecho a una vivienda habitable Paula Rodríguez Matta	113
Lo Valledor Norte: Población Corvi años sesenta Alejandra Sandoval	133
Villa Nueva California: blocks de fines de los noventa Alejandra Sandoval	145
El Programa Especial de Trabajadores Alfredo Rodríguez	159
Toma de terrenos La Florida: el derecho a la localización Fernando Jiménez Cavieres	175
Migrantes en Santiago de Chile Susana Aravena	187
Temas habitacionales en comunidades mapuche Ana Sugranyes	203

Un tiempo de catástrofe donde no hay comunidades Entrevista a Javiera G. y Keri Ch.	215
Mi derecho lo estaba reclamando en la calle Entrevista a Suria Delgado	227
Yo sigo perteneciendo a un barrio céntrico Entrevista a Eva Guendelman	235
<b>Tercera Parte</b>	243
La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía Jordi Borja	245
<b>Documentación sobre el derecho a una vivienda adecuada</b>	265
El derecho a una vivienda adecuada Informe de Raquel Rolnik	267
Derecho a la vivienda adecuada Instituto Nacional de Derechos Humanos	281
<b>Referencias documentarias</b>	297
Documentación internacional sobre el derecho a una vivienda adecuada	299
Documentación sobre el derecho a la vivienda en Chile	311



## Presentación

---

Este libro examina, a través de un estudio de casos, las políticas de viviendas sociales en Chile desde la perspectiva del derecho humano a una vivienda adecuada, definido este como el derecho a un lugar donde vivir en seguridad, paz y dignidad.<sup>1</sup>

El derecho humano a una vivienda adecuada forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966. Este Pacto, referido globalmente al derecho a un nivel de vida adecuado, a continuación desglosado en sus distintos componentes, fue suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, y aceptado por el Decreto 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 27 mayo 1989, que en su artículo 11, inciso 1, establece concretamente:

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. (Énfasis agregado)

Veinticinco años después, continúa abierto e incumplido el desafío de ir precisando este derecho en leyes; en políticas públicas, planes y progra-

---

1 “El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo n.º 21, Rev. 1 (Ginebra, 2010), p. 3.

mas; en garantías, estándares y obligaciones para que sea efectivo, como todos los demás derechos humanos, universales e indivisibles.

Ocurre, sin embargo, que en nuestro país la vivienda y la tierra aún no han logrado adquirir el rango de objetos de derechos humanos. Se han transformado en mercancías, en bienes materiales que se adquieren en propiedad y que se transan por su valor de cambio. Como señalaba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en la preparación el Mensaje Presidencial de 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”.<sup>2</sup> Definición mercantilizada (la vivienda se adquiere), que no se condice con la concepción de los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”.

En este marco se desarrolla el contenido del libro. Su origen fue un informe realizado por SUR Profesionales el año 2013 para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), sobre “el ejercicio y cumplimiento del derecho humano a una vivienda adecuada de las personas chilenas y migrantes que residen en distintas formas de asentamientos”. El estudio examinó el estado de los atributos del derecho a la vivienda —incluidos aspectos relacionados con la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; localización; adecuación cultural—, en diferentes tipos de asentamientos.

El estudio incluyó también una mirada analítica a los distintos tipos de sujetos y colectivos eventualmente vulnerados que residen en dichos asentamientos: mujeres, adultos mayores, jóvenes, allegados, inmigrantes, indígenas, discapacitados, deudores hipotecarios, casos de diversidad de género.

Los resultados nos parecieron importantes, y a comienzos de 2014 convocamos a todas las personas del equipo que había realizado el trabajo, para profundizar los casos en que habían participado y producir esta publicación colectiva.

El libro se estructura a partir de un capítulo inicial, “subsidio sin derecho”, que revisa la situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile. Este análisis parte de los derechos sociales, económicos y culturales y su especificidad en los territorios, y de la función social del derecho de propiedad; esto es, el uso del suelo para el beneficio de la sociedad, más allá de las condiciones de compensación en caso de expropiación, como lo establece la Constitución vigente. Explica cómo se han ido construyendo

---

2 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976*, Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación n.º 77 (Santiago, 1976), p. 68.

lentamente los estándares internacionales del derecho a la vivienda y en qué consisten los atributos del mismo. Para situar el alcance de los derechos colectivos, aborda las conquistas políticas de la ciudadanía en distintos países de América Latina, que permiten ahora ir formulando los instrumentos legales necesarios para el ejercicio del derecho a la ciudad. Con estos antecedentes, el capítulo analiza los desafíos necesarios de tener en cuenta para que el derecho humano a una vivienda adecuada sea efectivo en Chile. Y ello no solo en el caso de aquellos en los que aún no se ha verificado, sino también en el de quienes han sido beneficiarios del subsidio habitacional y puedan descubrir ahora el derecho a tener derecho.

En el cuerpo central, se presentan diez estudios de situaciones habitacionales particulares y tres entrevistas complementarias,<sup>3</sup> todos correspondientes a distintas vulneraciones al derecho a una vivienda adecuada. Entre ellas, las referidas a los atributos de seguridad jurídica de la tenencia (desalojos, pérdida de centralidad), vivienda habitable (deterioro físico y social), gastos de vivienda soportables (pagos no razonables, deudas exorbitantes), acceso a la vivienda (tomas de terrenos, arriendos ilegales), vivienda asequible (inadecuación a personas discapacitadas), adecuación cultural de la vivienda (discriminación de género y étnica).

En el capítulo final, “suburbios sin derechos”,<sup>4</sup> se señala que el derecho a la vivienda es un derecho programático, cuya efectividad depende de una gran cantidad de actores: gobiernos, organizaciones sociales, agentes del suelo, entre otros. Sin embargo, como derecho humano —y, en esa condición, situado en un ámbito moral—, el derecho a la vivienda tiene su base en valores que superan las ideologías políticas. El derecho a la ciudad “se perfecciona”. En ese sentido, se propone trabajar en torno a una ciudad colaborativa, dejando atrás las actuales ciudades gobernadas y planificadas por y para el mercado. Esto implica no solo un cambio político, sino también la reconquista del lenguaje: empezar a hablar de ‘conciudadanía’, de ‘desmercantilización’ y de ‘producción de bienes accesibles a todos’; entre ellos, las viviendas. Ni la ciudad ni las viviendas pueden quedar en manos de los gobiernos, de los agentes del suelo o de la banca. A la ciudadanía organizada le corresponde guiar su producción, en el marco de la conquista y formalización vinculante de sus derechos legítimos.

Se cierra el libro con documentación sobre el derecho a la vivienda, que incluye parte de una relatoría de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la vivienda, y una sección del informe de 2013 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En sección aparte se agrega, manera de referencia, un listado de documentos internacionales y nacionales sobre el derecho a la vivienda.

---

3 Los diez estudios y dos de las entrevistas fueron realizados por el equipo de trabajo; una de las entrevistas estuvo a cargo de Alonso González, Talca.

4 Artículo encargado para esta publicación a Jordi Borja, Barcelona.

Los artículos y los casos incluidos en este volumen hacen presente que el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos, de los cuales, según las definiciones establecidas, es inseparable. Y que, en la práctica, está estrechamente ligado a las políticas de desarrollo urbano, entendidas desde el enfoque del derecho a la ciudad, tanto en cuanto a la recuperación de las centralidades, como a la redistribución de las plusvalías del suelo y al proceso continuo de creación de la ciudad como obra colectiva.

\* \* \*

Agradecemos al Instituto Nacional de Derechos Humano, que autorizó el uso para esta publicación de parte del material producido durante el estudio que encargó a SUR, y que para esta publicación fue complementado con nuevas informaciones y reflexiones. Por supuesto, la responsabilidad por los resultados y opiniones es nuestra.

Nuestros reconocimientos, finalmente, al trabajo de Paulina Matta en la edición de estos textos.

LOS EDITORES  
Santiago, octubre 2015

## Los casos<sup>1</sup>

---

Los casos que se presentan en este libro son ejemplos de cómo se vulnera el derecho a una vivienda adecuada en Chile. En total, en el libro se presentan trece casos, en los cuales se describe fallas orgánicas del derecho a la vivienda adecuada en Chile. Tal es uno de los aspectos principales que los estudios resaltan: son *fallas orgánicas* en el sentido de que, cuando se incumple un atributo del derecho a la vivienda adecuada, ello no ocurre en solitario o de manera aislada, sino que falla concomitantemente una parte importante de los siete atributos del derecho; por ejemplo, cuando se vulnera el derecho al emplazamiento adecuado, tal situación también se puede relacionar con la transgresión a la habitabilidad de la vivienda o con la seguridad jurídica de la tenencia.

El cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada, considerado sus atributos, se expresa en:

- otorgar una tenencia segura a quienes la habitan, que evite el temor a ser expulsados arbitrariamente sin aviso previo; en caso de indispensable erradicación, indemnizar todos los daños personales, sociales y físicos;
- proveer el acceso a servicios básicos para una vida saludable, tales como agua potable, alcantarillado, retiro de basuras;
- ubicar las viviendas en un lugar libre de contaminación y sin riesgos

---

1 Parte de la información que sirve de base a este capítulo, tal como se indicó en la Presentación, fue generada en el marco de una licitación pública llamada en 2013 por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), para contratar un estudio de casos. El objetivo era indagar y caracterizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada de las personas, chilenas y migrantes, que viven en cuatro tipos de asentamientos (campamentos, cités o conventillos, aldeas de emergencia postterremoto y viviendas sociales). Con este fin, se describió el estado de los atributos del derecho a la vivienda adecuada en casos correspondientes a los asentamientos señalados, indicando los mayores y los menores niveles de cumplimiento.

medioambientales; su ubicación debe abrir oportunidades para el acceso a bienes, servicios y oportunidades sociales, económicas y culturales; en sus alrededores debe existir equipamiento e infraestructura acorde a las necesidades de su población (cobertura y calidad);

- tomar en cuenta la identidad cultural de las personas que habitan la vivienda;
- proveer del espacio suficiente para el desarrollo de actividades como dormir, comer, descansar, estudiar, entre otros;
- dar seguridad estructural y medioambiental en términos de proteger de los efectos negativos del clima; la vivienda se debe poder ventilar, asolear e iluminar acorde a estándares de salud y habitabilidad humana;
- incluir mecanismos que garanticen la asequibilidad a la vivienda, sea mediante compra, arriendo, comodato, cesión u otro modelo, para todas las personas, y en especial para quienes tienen más dificultades o vulnerabilidades.

Asumiendo que el cumplimiento de varios de estos atributos generalmente se da en el marco de un proceso paulatino, existen, al menos, otras tres consideraciones adicionales que deben acompañar el derecho a la vivienda adecuada:

- Las personas deben ser protegidas frente a la discriminación y tener igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada a sus necesidades, en particular considerando los grupos más vulnerables, como los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, entre otros.
- Las personas deben ser incluidas en los procesos vinculados a su vivienda, su barrio y su ciudad; deben poder participar en las políticas públicas, programas y proyectos que las afecten e incidir en los cambios que impactan su entorno.
- Las personas deben contar con información suficiente y oportuna, en particular cuando se trata de materias que implican modificaciones a las condiciones de su hábitat.

En la tabla siguiente se presenta una propuesta de indicadores elaborada por ONU-Hábitat, con el objetivo de precisar el alcance de los atributos del derecho humano a una vivienda adecuada. Estos indicadores, elaborados en el marco de un estudio sobre el déficit habitacional desde un enfoque de derechos humanos, que fue publicado en 2015, permiten identificar las vulnerabilidades al derecho a la vivienda. Se trata de un material útil tanto para crear las condiciones necesarias al cumplimiento de los distintos atributos, como para facilitar el monitoreo del impacto de las políticas habitacionales y aportar elementos para la formulación de las garantías del derecho.

**Criterios mínimos, descripción, dimensiones e indicadores asociados a la definición de vivienda adecuada según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la ONU**

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Seguridad de la tenencia	La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia legal o segura	N° de hogares o familias en situación de tenencia segura (incluyendo, por ejemplo, hogares propietarios, arrendatarios con contrato, usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal).
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tiene agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.	Disponibilidad de agua apta para consumo humano	N° de viviendas con acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano.
		Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	N° de viviendas con sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado).
		Disponibilidad de energía eléctrica	N° de viviendas con acceso regular y adecuado a energía eléctrica.
Asequibilidad económica de la vivienda	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Disponibilidad de vivienda social o económica	N° de viviendas adecuadas que se encuentran disponibles para albergar a hogares o familias requirientes de vivienda a bajo costo.
		Gasto en vivienda	% de los ingresos o del presupuesto familiar destinado al pago de vivienda (sea por concepto de dividendo, hipoteca, alquiler o arriendo).
Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	Hacinamiento	N° de personas que residen habitualmente en la vivienda/dormitorios de uso exclusivo en la vivienda.
		Tipología aceptable	N° de viviendas ocupadas de tipo aceptable (viviendas de tipo permanente, como casas, departamentos u otras residencias que habilitan el alojamiento permanente de personas).
		Materialidad	N° de viviendas ocupadas con materialidad aceptable (viviendas cuyos materiales de construcción se consideren adecuados y durables).

		Conservación	N° de viviendas ocupadas cuyos materiales de construcción presenten un estado de conservación adecuado (sin fallas ni daños severos y/o estado de conservación bueno o aceptable).
		Acondicionamiento lumínico, térmico, acústico y ventilación	N° de viviendas ocupadas que cumplen con estándares técnicos o subjetivos en materia de acondicionamiento térmico, lumínico, acústico, ventilación u otro aspecto.
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.	Accesibilidad universal	N° de viviendas que dispone de facilidades que permiten el acceso de toda persona a la vivienda y el uso de todas sus funcionalidades y comodidades, con independencia de su condición física o mental.
Ubicación	La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales	Distancia o tiempo de traslado desde la vivienda al punto más cercano en el que está disponible.
		Mitigación de riesgos naturales y/o antrópicos	N° de viviendas emplazadas en zonas expuestas o adecuadamente protegidas frente a riesgos de origen natural y/o antrópico.
Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.	Adecuación cultural	N° de viviendas que incorporan (en su diseño, materialidad y funcionalidad) características que resaltan, favorecen o permiten la libre expresión de la identidad cultural de sus residentes.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (Autor principal: Juan Cristóbal Moreno Crossley), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat* (Nairobi: ONU-Habitat, 2015), p. 17. <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>

Los indicadores presentados en esta tabla constituyen insumos para un análisis macro de las tendencias que en un momento y un lugar dados operan en el cumplimiento del derecho a la vivienda, y son una buena herramienta si se quiere trabajar la especificidad económica, social y cultural de cada conflicto en su entorno territorial o urbano. Por lo mismo, hemos incluido esta información como una referencia para los casos que se presentan a continuación.



## Casos estudiados

Los casos que se presentan en este libro corresponden a tres vías de acceso a la vivienda para las personas de bajos ingresos, incluidas aquellas que viven en situación de allegamiento:

- a) Conjuntos de vivienda pública, con distintas modalidades: i) viviendas Corvi, realizadas por la Corporación de la Vivienda, 1950-1973; ii) viviendas sociales con subsidio (viviendas básicas y diferentes variantes, de menos de 400 UF), 1978-2006; iii) Programa Especial de Trabajadores (PET), 1986-2006.<sup>2</sup>
- b) Ocupación: de terrenos (campamentos) o de inmuebles.<sup>3</sup>
- c) Arriendo de viviendas en cités y por piezas en viviendas subdivididas.<sup>4</sup>

El punto que nos interesa destacar de este conjunto es que, en Chile, el subsidio habitacional como instrumento de financiamiento de la producción de viviendas sociales, que comenzó a operar en 1978, lo ha seguido haciendo hasta la fecha. Lo notable de este proceso y lo que él revela es que, desde ese año en adelante, se *mercantilizó* la producción total de la vivienda para las personas de bajos ingresos. Esto queda en evidencia si se compara el número de habitantes de unidades de vivienda que se transan en el mercado (Corvi, viviendas sociales, cités y arriendos a inmigrantes), que es del orden de los cuatro millones de personas, con la cantidad de personas que viven en campamentos y en la calle, del orden de las 130.000 personas.

---

2 En el caso de viviendas Corvi, estimación hecha sobre la base de información de O. Larrañaga, *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (Documento de trabajo PNUD, 2010, en [http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010\\_4.pdf](http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_4.pdf)); y de S. Rabi y B. Aguirre, "Trayectoria institucional de la Corvi", en A. Raposo, *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976* (Santiago: Universidad Central, 2001). En viviendas sociales (menos de 400 UF), estimaciones a partir de "Viviendas terminadas y subsidios pagados por año y por tipo de acción 1979-1989", del Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Cámara de Diputados (2009, p. 117). Para un resumen del total de viviendas construidas según tipo de subsidio en el periodo 1990 a 2007, se descontaron las correspondientes al Subsidio General Unificado, Subsidio Rural, Vivienda Progresiva Segunda Etapa, Leasing Habitacional, y Subsidio DS40.

3 En el Catastro 2011 de Campamentos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011), se registraron 657 campamentos con un total de 27.378 familias y 83.862 personas. Según Techo-Chile (2013), las cifras serían mayores y estiman un total de 705 campamentos en el país, en los que vivirían 31.780 familias.

4 Las casas en cité, según la Encuesta Panel de Vivienda (Minvu, 2010), corresponden al 0,5 por ciento de las viviendas encuestadas y son una modalidad que exclusivamente se presenta en el Gran Santiago. Según el Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica de Chile, en Santiago hay 811 cités, en los cuales habitan 80.000 personas (*La Tercera*, 22 de julio de 2012, p. 44). Gran parte de la población inmigrante reside en este tipo de asentamiento o en viviendas alquiladas por piezas.

### ***Villa Futuro (Chiguayante, Concepción), por Ana Sugranyes***

En los años noventa se masificó la construcción de bloques de departamentos de vivienda social, de tres y cuatro pisos. Villa Futuro es uno de esos tipos de construcción. Está en la comuna de Chiguayante, al suroriente del área metropolitana de Concepción, en la Región del Biobío. Después del megaterremoto de 2010, sus residentes se vieron amenazados por la demolición de todo el conjunto, porque se declaró inhabitable uno de los bloques de departamentos.

En Villa Futuro se vulnera el derecho a la vivienda adecuada por falta de información entregada de manera pertinente, en el contexto de inseguridad de tenencia por las amenazas de desalojo y expulsión, y de *mobbing* por parte del Estado. “Es que con el terremoto, hubo un aprovechamiento que no fue de los vecinos, sino que fue de parte del gobierno”, dijo una entrevistada. El gobierno, para no recurrir a la expropiación, aplicó una salida extrajudicial y ofreció un subsidio por un monto inferior a los precios de mercado de vivienda, con lo cual no solo expulsaba a los habitantes de la Villa, sino que los enviaba a la periferia del Gran Concepción. Al cabo de cinco años de resistencia por parte de unos vecinos, la situación se revierte: el Estado está ahora proponiendo la reconstrucción de Villa Futuro en su propio terreno.

### ***Villa Francisco Coloane (Puente Alto, Santiago), por Fernando Jiménez***

Villa Francisco Coloane es un conjunto de bloques de tres pisos de viviendas sociales, ubicado en el sector Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto, al sur del Gran Santiago. Fue construida en los años noventa. Desde 2013, la población es beneficiaria del Programa Piloto Recuperación de Condominios Sociales, también conocido como Programa Segunda Oportunidad. En el marco de este programa se llevaron a cabo expropiaciones y demoliciones de bloques, las cuales fueron apoyadas por el Municipio. Como consecuencia, los habitantes de la población se dividieron entre quienes consideraron que la salida del antiguo conjunto sí era ‘una segunda oportunidad’ (adquirir una nueva vivienda en otro lugar) y quienes pensaron que con ello se vulneraban sus derechos.

“Después de haber luchado tanto y que nos digan ¡ahora váyanse! ¿Y dónde nos vamos a ir?”, se preguntaba una vecina de Villa Coloane. En su pregunta queda de manifiesto cómo, en estos casos, no ha sido suficiente contar con un título jurídico formal o una escritura de propiedad. Las personas, aun contando con resguardos, han sido o pueden ser desalojadas de sus viviendas. En este caso se hace evidente cómo una política pública que se plantea como solución a problemas habitacionales y barriales puede crear nuevos problemas sociales, cuando afecta el derecho de las personas a permanecer en el lugar en que viven y se pasa a llevar su derecho a contar con información pertinente y adecuada.

***Centro de Talca (posterremoto 2010), por Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso y Francisco Letelier Troncoso***

El terremoto del 27 de febrero de 2010 produjo fuertes daños en la ciudad de Talca, especialmente en su casco histórico, donde el 60 por ciento de las viviendas resultó con daños en distintos grados. Cerca de 3.000 familias abandonarán o ya han abandonado alguno de los barrios del centro histórico donde vivían antes del terremoto. Entretanto, viven en mediaguas. La expulsión hacia la periferia se produjo básicamente por la ausencia de una oferta de viviendas para allegados o arrendatarios en sus barrios de origen, porque las políticas de reconstrucción se han orientado a terrenos más baratos y grandes proyectos de vivienda en la periferia de la ciudad. La oferta de vivienda que se ha generado en el centro de Talca, vía subsidio de densificación, es de mayor precio que el subsidio al que postulan los antiguos vecinos; por lo tanto, implica una capacidad de endeudamiento o copago que las personas no tienen.

En este caso se revisa la necesidad de que el Estado y sus agencias sectoriales lleven a cabo acciones que permitan que las viviendas estén localizadas en un lugar adecuado, evitando la mercantilización de las unidades habitacionales. Esto es especialmente importante para los vecinos del centro de Talca, en su mayoría personas de menores ingresos. Para ellas, el centro de la ciudad es el barrio, es el lugar donde se vive, pero también es el medio de integración (social y económica) a la vida urbana. Como lo señaló una de las entrevistadas: “Yo habría querido quedarme aquí en mi barrio, uno por la tranquilidad y porque están todos los servicios aquí”.

***Población El Castillo (La Pintana, Santiago), por Paula Rodríguez Matta***

El Castillo es un asentamiento urbano producto de la erradicación y radicación de campamentos, estrategia de ordenamiento del espacio territorial y social desarrollada en la primera mitad de los años ochenta por el gobierno militar. La población está ubicada en el límite sur del Gran Santiago, en la comuna de La Pintana. En su constitución está la violación al derecho a una vivienda con una ubicación adecuada: El Castillo se comenzó a construir en terrenos sin urbanizar, desconectados de la trama urbana. Así lo señaló Verónica, vecina de la población: “No porque seamos pobres vamos a vivir hundidos y en la mugre”. Esta desconexión de la trama urbana sería un atributo fundante, que ha sido el marco de los otros atributos que han sido vulnerados en El Castillo por distintas políticas públicas (o su ausencia), por más de treinta años.

Se trata de un caso en el que se trasgreden los siguientes componentes del derecho humano a una vivienda adecuada: la población no cuenta con una ubicación adecuada; la urbanización es deficiente (no hay buenos servicios ni infraestructuras); los gastos de la vivienda pueden no ser soporta-

bles; su materialidad es deficiente. Este conjunto de transgresiones puede involucrar una inseguridad en la tenencia de la vivienda.

### *Lo Valledor Norte (Pedro Aguirre Cerda, Santiago), por Alejandra Sandoval*

Lo Valledor Norte está ubicada en el sector surponiente de Santiago, en la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Se trata de una población Corvi, para personas de bajos ingresos con capacidad de ahorro. Actualmente, la población no presenta problemas de calidad o de espacio en las unidades de viviendas, tampoco de equipamiento urbano (cuenta con servicio de salud primaria, escuela, cancha de deportes y plazas); no así su entorno: la población se encuentra emplazada en un sector aislado con respecto a la trama urbana, con mala calidad de equipamiento y de servicios urbanos.

Se trata de un caso en el que se vulnera la localización y la habitabilidad adecuada. A esto se suman otros conflictos relacionados con la conectividad, como la insuficiencia de medios de transporte colectivo. El problema relativo a la habitabilidad se hará crítico, porque la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) está llevando a la práctica un proyecto de ampliación en la línea que une Santiago con la ciudad de Rancagua, que cruza la comuna. Parte del proyecto incluye la construcción de un muro continuo de seis metros de altura, cuyo resultado sería un incremento de la segregación y de la contaminación ambiental (visual, acústica), entre otros problemas, como el que indicaron en una de las entrevistas: “Van a hacer un paso bajo nivel [de la línea férrea]; todos los pasos bajo nivel que hay aquí en este sector se inundan (...) y si no estuvieran esos pasos, no se puede pasar. Los malvados hacen lo que quieren aquí; ellos quieren hacer un paso bajo nivel y nosotros tenemos la certeza de que se va a inundar, como se inunda el de aquí, de Departamental”.

### *Villa Nueva California (Cerro Navia, Santiago), por Alejandra Sandoval*

Villa Nueva California es un conjunto de viviendas sociales que se inauguró en 2011 en el marco del Programa Chile Barrio, cuyo objetivo era erradicar los campamentos en el país. Se trata de un pequeño conjunto conformado por 48 viviendas de departamentos dúplex (dos pisos), que permitió que sus habitantes siguieran residiendo en su comuna de origen. Este fue un proceso en el que confluyeron la gestión municipal y la participación de las personas.

Sin embargo, en el diseño de las unidades de vivienda sociales, como casi siempre sucede, no se considera que ocurren cambios en el tiempo. Las familias crecen o también pueden disminuir; las personas empobrecen, se van, arriendan sus casas, el entorno de las viviendas se deteriora, pero las viviendas siguen igual: “Los departamentos, lo único malo que tienen es que no tienen muchos dormitorios, porque usted sabe que cuando ya

los niños crecen necesitan su privacidad”, señaló Ana, una vecina de Villa Nueva California. Así, si se realiza una apreciación en detalle del conjunto y de las viviendas, se observan deficiencias en el cumplimiento del derecho a la vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la habitabilidad y la seguridad.

### ***Villa Los Jardines (Quilicura, Santiago), por Alfredo Rodríguez***

Villa Los Jardines está en la comuna de Quilicura, en el norte del Gran Santiago. Contiene viviendas pareadas de 52 metros cuadrados, construidas en lotes individuales de 70 metros cuadrados, con un valor de entre 350 y 450 UF. Se trata de un conjunto del Programa Especial de Trabajadores (PET), que se construyó en todo Chile entre 1985 y 2006: por más de veinte años, el Minvu financió 270.000 viviendas en todo el país. El conflicto en este caso se relaciona con la falta de regulación en torno a los mecanismos de asignación de subsidio, la incapacidad de los beneficiarios del subsidio para mantener su potencial de ahorro y pago, y también la deficiente gestión de las deudas de los subsidios habitacionales por parte de las agencias sectoriales. Como resultado, en el año 2008 había cerca de 200.000 deudores PET. Con el tiempo, el Minvu traspasó los créditos hipotecarios y los concentró en el BancoEstado (hasta 2001, Banco del Estado).

El atributo que se pone en riesgo en este caso es la asequibilidad, a causa de un crédito hipotecario que muchas de las personas no tienen capacidad de pagar, dado que los intereses de la deuda han superado con creces el costo inicial. “Yo pagaba unos 65.000 pesos en el año 2000. Eso estuve pagando hasta el 2007 o 2008, más menos. Hasta ahí ya dejé de pagar, una porque yo ya tenía la presión de que esta casa no valía lo que decían que valía, porque es una vivienda social”, dijo uno de los entrevistados. Así dio cuenta de que la violación de la asequibilidad atenta también contra la seguridad de la tenencia, porque no permite asegurar la protección jurídica necesaria para evitar los desalojos y el *mobbing* por parte de la banca, entre otros. Y vulnera otros derechos humanos, como son el derecho a alimentación adecuada, educación, etcétera, que no pueden solventarse por la necesidad de destinar recursos familiares al pago de la deuda hipotecaria.

### ***Toma Don Bosco (La Florida, Santiago), por Fernando Jiménez***

El año 2013, el comité de allegados Don Bosco, de la comuna de La Florida (creado en 2002), con cerca de 250 familias, ocupó el terreno ubicado en el cruce de las avenidas Departamental y Tobalaba. En ese terreno, tanto el Municipio como el Serviu se habían comprometido a construir las viviendas con subsidio habitacional al que los miembros del comité estaban postulando. Sin embargo, en los inicios de 2013, les dijeron que no se construiría. Los socios del comité decidieron ocupar el terreno, como forma de presión para obtener una respuesta que satisficiera sus demandas.

Es este un caso en el que se pasa a llevar el derecho a la localización, lo que se manifiesta en el acceso a bienes y servicios públicos y el deseo de conservar redes y vínculos históricos y familiares. Actualmente existe un compromiso del Minvu; y, aunque el comité tiene subsidios habitacionales, sus integrantes continúan en la incertidumbre y con la ocupación de los terrenos. El reclamo de la toma es que se respete su derecho a acceder a terrenos bien localizados, en los cuales tienen redes e historia (“Yo me encuentro segura acá, ese es el motivo: me encuentro segura en el barrio y en la comuna”, dijo una integrante del comité), dejando de lado la especulación inmobiliaria y la desregulación en las políticas de suelo urbano.

### *Cité con población inmigrante (Santiago), por Susana Aravena*

La inmigración en Chile es parte de nuestra historia; sin embargo, en la última década se ha intensificado y adquirido especial relevancia la proveniente de países vecinos. Las personas que llegan a nuestro país deben enfrentar serios problemas para resolver dónde y cómo vivir —entre ellos, la discriminación y la falta de recursos—, lo que deriva en la necesidad de arrendar en precarias condiciones y con muy poca seguridad contractual. Como indicó una de las entrevistadas: “No, [el contrato] es así de palabra nomás. Yo sí les doy a algunos un papel del arriendo, así, pero como ya tienen años acá, ya no les doy. Pero... si me piden se lo doy”. Junto con lo anterior, la actual política habitacional no contempla criterios ni programas especiales para enfrentar los problemas de los inmigrantes.

En el caso de los migrantes, se pasan a llevar varios atributos del derecho a la vivienda adecuada: el hacinamiento, la habitabilidad deficiente de las viviendas a las que usualmente tienen acceso, los altos costos de los arriendos y del pago de servicios de la casa, los riesgos ambientales por malas conexiones eléctricas y sanitarias y la irregularidad en la tenencia (no existen contratos).

### *La Comunidad (Carahue, Araucanía), por Ana Sugranyes*

La Comunidad está al oriente de Carahue, en la Región de La Araucanía. En ella viven 62 familias, las que son parte de un *Lof* de 210 familias. Todas las familias son mapuche, en su mayoría dedicadas a la agricultura. El conflicto radica en que el actual sistema de subsidio habitacional y los mecanismos de construcción de vivienda social no contemplan las necesidades de nuevas viviendas de las personas que pertenecen a alguna etnia y que habitan en zonas rurales. No existe un programa habitacional con el cual se reconozca el valor del territorio como un elemento determinante en la construcción de la identidad indígena. Y esto es fundamental, como lo

comentaron en una entrevista: “Desde el punto de vista de la visión mapuche, la casa primero tiene que tener un patio. Eso es fundamental. Además, debe tener áreas verdes alrededor de la casa”.

Este es un caso en el que el Estado chileno incumple el derecho de las personas de habitar en una vivienda que se adecue a los requerimientos basados en su identidad cultural. Ello ocurre si bien actualmente se cuenta con un marco legal que señala que tanto el Estado como la sociedad tienen la obligación de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades.

## Entrevistas

Además de las tres vías de acceso a la vivienda señaladas, se ha considerado a las mujeres como uno de los grupos más vulnerables en cuanto al derecho a la vivienda y a la ciudad. En este apartado se incluyen tres entrevistas: a mujeres transgéneras, a una dirigente de movimientos de pobladores y a una joven discapacitada. El objetivo fue conocer lo específico de cómo se han visto vulnerados sus derechos a una vivienda adecuada, el derecho a la ciudad.

Como mujeres, el régimen de matrimonio en sociedad conyugal no las favorece respecto a la vivienda, ya que las escrituras suelen estar a nombre del marido. Si, además, son allegadas, viven en condiciones de inhabilitabilidad (que afecta a todos los residentes de la vivienda) y se enfrentan a serios impedimentos para encontrar una vivienda cercana a sus redes o a su empleo, principalmente por las dificultades para acceder a suelo urbano. Lo anterior se puede volver crítico si se trata de mujeres transgéneras o de otras minorías sexuales.

Si son mujeres jóvenes, no existen opciones de vivienda que no sean vivir con sus padres, arrendar o comprar en el mercado. Los subsidios no privilegian a las personas solas ni tampoco hay opciones colectivas no familiares. Y si son jóvenes mujeres discapacitadas, si bien se ha avanzado en criterios y normas de accesibilidad universal, esto no siempre se traduce en un espacio urbano inclusivo.

*Transgéneras por el Cambio, Talca,  
entrevista realizada por Alonso Alejandro González Cornejo*

Javiera y Keri son dos representantes de la Agrupación Transgéneras por el Cambio, Talca. Cuentan que la población transgénera vivía en los alrededores de la calle 10 Oriente entre la 2 y la 6 Sur de Talca, y en su mayoría ejercían el comercio sexual. Arrendaban piezas en antiguas casas de adobe que habían sido modificadas. En febrero de 2010, el terremoto destruyó casi en su totalidad las construcciones del sector y las dejó en extrema indefensión, especialmente en temas de albergue y salud. Muchas de ellas

comenzaron a padecer de las enfermedades oportunistas del VIH/sida, por falta de la atención necesaria. Sin dónde habitar, tuvieron que vivir en situación de calle. Fueron las últimas a quienes les asignaron mediaguas. Muchas de las mujeres transgéneras que perdieron sus viviendas se agruparon en un campamento en el mismo barrio, el cual fue quemado por sus vecinos el año 2010. “En ese momento nosotros sufrimos discriminación por parte de los medios de comunicación, por parte de los bomberos, por parte de Carabineros. Decían que nosotros habíamos incendiado, cuando ellos llegaron antes que nosotras, incluso”, contó Keri.

Se trata de un caso que da cuenta de un grupo de personas fuertemente discriminado por la sociedad y que no es considerado ni por el Estado ni por las políticas públicas. Sus integrantes han debido enfrentar grandes dificultades y obstáculos para conseguir ser beneficiadas por un subsidio de vivienda. Hoy esperan por la entrega de sus casas en el sector El Parque 3, fuera del barrio donde han vivido y trabajado.

*Dirigenta de casa ocupada, Casona Esperanza (Barrio Franklin, Santiago), entrevista realizada por Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez*

Suria es dirigente de la Casona Esperanza, en el barrio Franklin, Santiago. Llegó del sur del país a los diecisiete años. Cuenta que vivió en diferentes lugares, siempre en muy malas condiciones, sola a cargo de la educación de su hija. A través de los años, ha logrado desarrollar sus capacidades empresariales, llegando a consolidar un negocio de producción y venta de almuerzos. Arrendaba en un pasaje en calle Franklin cuando le tocó vivir el terremoto de 2010. El dueño se negó a arreglar el conjunto de casas del lugar; dijo que no lo hacía porque iban a subir de valor y los arrendatarios no podrían pagar el costo.

Luego, en una charla, conoció a los integrantes del Movimiento Pobladores en Lucha. Ahí comenzó a organizarse con otros residentes, hombres y mujeres, descubriendo las alternativas autogestionarias para mejorar las condiciones habitacionales. Formaron tres comités —uno de ellos, el Esperanza— con la tarea de buscar terrenos donde instalarse. Encontraron una casa y la ocuparon durante cuatro años. Ahora, la comunidad de Inmuebles Recuperados por Autogestión (IRA) cuenta con cincuenta y nueve subsidios y está por realizar un proyecto de vivienda social en el centro de Santiago, experiencia que no se había dado desde el inicio de los años noventa.

*Requerimientos especiales (La Florida, Santiago), entrevista realizada por Paula Rodríguez Matta*

Eva tiene columna bífida y ha pasado toda su vida en silla de ruedas. Hace veinte años se mudó con su familia desde la comuna de Santiago a la comuna de La Florida, ubicada en el suroriente de la ciudad. Aunque hay un



subsidio habitacional para discapacitados, ella no lo ha utilizado, porque no puede vivir sola. La casa es propiedad de su madre, con quien vive y que se encargó de arreglar las habitaciones y pasillos para que ella pudiera trasladarse cómodamente con su silla de ruedas. Eva dice que no le gusta mucho su barrio en La Florida, porque es muy silencioso. Aunque han pasado muchos años, se sigue sintiendo del centro de Santiago, donde incluso estando sola en su pieza sentía que había vida, la de la ciudad central a su alrededor.

La ciudad no está acondicionada para que puedan vivir y trasladarse personas con requerimientos especiales, como los de Eva. Con el tiempo sus traslados por la ciudad se han ido restringiendo, por las dificultades de movilización y la falta de accesos especiales a los distintos lugares públicos. No hay veredas amplias, arreglan las calles con malos materiales, la gente ocupa los estacionamientos reservados para personas con discapacidades, no siempre hay ascensores y las escaleras mecánicas no siempre funcionan: “Y la gente a la que se lo dices puede tomarlo de mala manera y decir ‘pucha, nunca están conformes’. Es que no es no estar conforme. Las cosas que están mal hay que decirlas para hacerlas mejor”, dice Eva.



Fotografía Ana Sugranyes