

## **POLÍTICAS SUBSIDIARIAS EN VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD EN CHILE. DEL VIVIENDISMO A LA MIRADA DE BARRIO Y CIUDAD.**

**Felipe Núñez Orrego**  
[felipenunez.uch@gmail.com](mailto:felipenunez.uch@gmail.com)

**Rubén Sepúlveda Ocampo**  
[rsepulve@uchilefau.cl](mailto:rsepulve@uchilefau.cl)

Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Arquitectura.

### **Resumen**

En Chile en marzo del 2018 se cumplió 40 años desde que se empiezan a aplicar los subsidios habitacionales a la demanda. En estos años, se pasó de expulsar a la periferia de las ciudades a los más vulnerables, en viviendas de 37 m<sup>2</sup> con un costo de U\$ 8.500 por unidad a la construcción de conjuntos habitacionales de más de 60m<sup>2</sup>, integrados a la ciudad y a un costo de U\$ 38.264 por unidad. En las primeras décadas de aplicación del modelo, se redujo significativamente el déficit habitacional, pero dejando como gran deuda los temas urbanos, ya se entendía a la vivienda como un mero objeto prioritario.

En el año 2006 esta política habitacional considerada “exitosa” sufrió un punto de quiebre, provocado por las críticas a sus resultados que incrementaron la segregación físico espacial y social, que obligó a las autoridades políticas a reconocer y avanzar en mejores estándares habitacionales y urbanos<sup>1</sup>. El cambio generado, se enmarca en un nuevo enfoque de la política habitacional chilena, que, dentro de los mismos conceptos de la subsidiariedad, avanza hacia mejores niveles en las viviendas, pero tomando en cuenta la importancia de los barrios y la localización en la ciudad.

La Nueva Agenda Urbana, es un instrumento para alcanzar el derecho a la vivienda adecuada, la aplicación del principio de subsidiariedad, en este sentido en sus 40 años de operatoria en Chile, es un ejemplo de que no es indiferente la manera en que se aplique, ya que puede generar, por un lado, externalidades significativamente negativas, y por otro, positivas.

La subsidiariedad no es un instrumento estático como se demuestra en los 40 años de aplicación y es probable que acoja de buena forma las demandas de la Nueva Agenda Urbana.

**Palabras claves:** Políticas Públicas, Subsidiariedad, vivienda, barrio.

### **INTRODUCCIÓN**

Chile cuenta con una larga historia en materia de políticas públicas de vivienda, las cuales se remontan a inicio del siglo XX. En este sentido, Chile ha experimentado múltiples sistemas para atender las necesidades de vivienda de su población. Durante las últimas cuatro décadas, Chile ha sido testigo de la aplicación de un modelo de asignación a la vivienda que se enmarco en la más profunda reestructuración del aparato Estatal, en donde se redujo su acción y su injerencia en múltiples materias. En esta línea es que el Estado chileno asume como instrumento la Subsidiariedad, que, en materia de vivienda, se empezó a utilizar desde marzo de 1978.

---

<sup>1</sup> SABATINI F. 2002, SUGRANYES, A y RODRIGUEZ, A. 2005, MARIN R., 2017

La Nueva Agenda Urbana, insta a los países a utilizar la subsidiariedad según proceda como instrumento para alcanzar el derecho a la vivienda adecuada a nivel local, subnacional y nacional. En este sentido, la aplicación de la subsidiariedad en Chile durante los últimos 40 años da cuenta de que no da lo mismo la forma en que está se lleva adelante como política pública en materia de vivienda, ya que, ante un mismo instrumento y mismo requerimiento, en este caso, vivienda, pueden existir resultados muy opuestos, los cuales no necesariamente serán positivos.

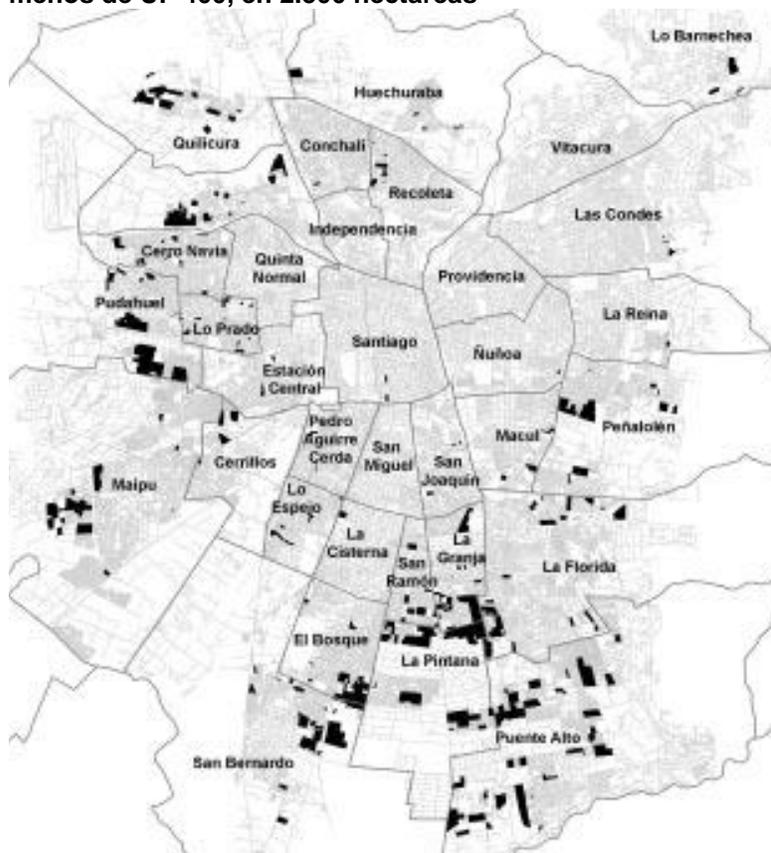
## 40 AÑOS DE LA APLICACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN POLÍTICAS HABITACIONALES EN CHILE

### PRIMERA FASE DE LA SUBSIDIARIEDAD

La aplicación de la subsidiariedad en Chile en las últimas cuatro décadas ha experimentado dos fases muy marcadas. La primera se ubica entre los años 1978 y 2006, en este periodo es cuando se observa el mayor avance en materia de reducción del déficit cuantitativo en vivienda a nivel nacional, se estima que, durante esta década, se construyeron 1.270.000 unidades de viviendas, lo que llevo el déficit cuantitativo a tan solo 242.000 unidades<sup>2</sup>.

Este avance cuantitativo se vio expresado en la ciudad con la expulsión de los sectores más vulnerables hacia las periferias de está, tal como muestra la Imagen N° 1, los conjuntos habitacionales que

**Mapa N° 1\_ Localización de los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2000. Total 202 mil unidades, de menos de UF 400, en 2.500 hectáreas**



Fuente: Elaboración SUR 2004

el Estado generó, estaban emplazados en comunas cuya vulnerabilidad social era significativa, siguió siendo alta y en el presente, muchas de ellas muestran indicadores altos, lo que acompañado del hecho de estar alejadas y desconectadas de los centros de trabajo y educación, fue construyendo bolsones de pobreza, generados por el propio Estado.

La subsidiariedad en este primer periodo estuvo ejecutada por un mecanismo que propicio y profundizó el modelo de libre mercado, donde los actores de la construcción ejercieron un lobby profundo para así garantizar y maximizar sus ganancias, más aún cuando el modelo les permitía, ser los dueños de los terrenos donde se construía, ser los dueños de las constructoras que construían, ser dueños de las inmobiliarias que gestionaban

<sup>2</sup> RAVINET, 2004.

y poder tener organizada a las familias que serían beneficiarias de los subsidios y por consiguiente de las viviendas.

Está primera fase de la subsidiariedad la hemos entendido como una subsidiariedad vivendista, ya que en ella el énfasis estuvo solo puesto en la construcción de un techo para las familias, donde se entendió el problema desde un paradigma lineal en donde el barrio y la ciudad fueron elementos secundarios que no se incorporaron en los proyectos habitacionales que se generaron, produciendo en Chile una ciudad fragmentada, en donde los más pobres se localización en los límites de las ciudades, en aquellos lugares donde el valor del suelo era más barato y en donde los bienes y servicios eran escasos.

## **SEGUNDA FASE DE LA SUBSIDIARIEDAD**

La segunda fase de la subsidiariedad en materia de políticas públicas de vivienda, es producto de la influencia de la academia y sobre todo, de los actores sociales en la materia, como incluso, en cierto grado de la propia clase política, la cual en conjunto busco un cambio en la forma de generación de las políticas habitacionales en Chile, que se plasmó en el Decreto Supremo MINVU 174 del año 2006, cambio que se profundiza con el Decreto Supremo MINVU 49 del año 2012 y que se vuelve a ahondar con el Decreto Supremo MINVU 105 del año 2015, modificado en 2017 con el Decreto Supremo MINVU 174. Todos estos cambios normativos han hecho que, en menos de 12 años, el enfoque de la política habitacional pasara desde una mirada objetual donde solo importaba la vivienda, a una mirada integral, donde el barrio, la localización y la identidad de las personas, es el protagonista, generando así proyectos de vivienda social mejor localizados, con mejores niveles constructivos y mayor participación de los futuros ocupantes.

Estás dos fases de la subsidiariedad, son parte de una mirada de Estado para abordar esta materia, la cual se impuso durante el Gobierno Militar y que, en estos últimos 40 años, fue modificándose en favor de una mirada puesta en la persona.

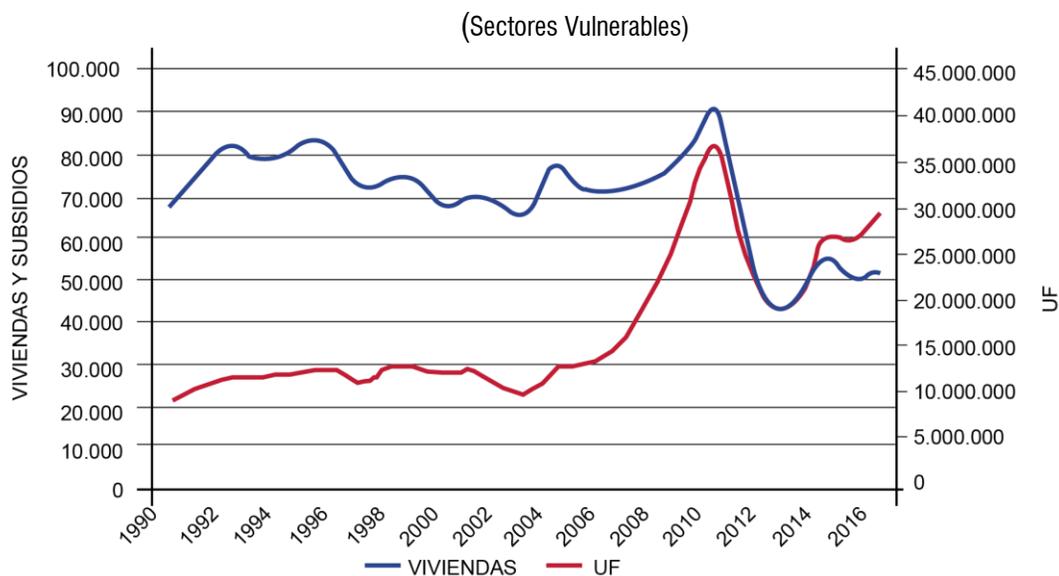
Las dos fases de la subsidiariedad se expresan gráficamente en algunos casos emblemáticos de Chile, en donde producto de una primera aplicación reducida, se generaron conjuntos habitacionales que el propio Estado debió demoler para volver a reconstruir. La subsidiariedad en sus dos fases, se enmarcan en un cambio cultural en la materia, la cual se expresa en una serie de nuevos conjuntos habitacionales, pero también se enmarca en una mirada teórica propia de este principio, la cual ha permitido a Chile abordar las políticas públicas de vivienda, con una sustentabilidad poco vista a nivel latinoamericano.

Los cuarenta años de aplicación de la subsidiariedad en materia de vivienda en el caso de Chile, ha transcurrido desde una visión reducida de la materia a una mirada más integral, poniendo el foco en la persona y en lo urbano. Todo esto se ha materializado, tal como lo hemos descrito, en cambios normativos que han impactado en la generación de mejores conjuntos habitacionales a nivel nacional y que son parte de nuestros casos de estudio.

El impacto en los cambios generados, se pueden apreciar principalmente en la localización de los conjuntos habitacionales, en los costos de estos, como también en los mejores estándares que estos tienen actualmente, ya que en 40 años se pasó de viviendas de 37 m<sup>2</sup> construidos en densidades poco adecuadas y urbanizaciones que no existieron a generaciones de conjuntos habitacionales donde las viviendas tienen 60 m<sup>2</sup> construidos, donde el espacio público y la localización son primordiales.

Esta evolución la podemos ver en el impacto que se ha generado en los costos y en las cantidades de viviendas construidas en estos años, tal como lo muestra el gráfico N°1, en donde se observa que a partir del año 2006, el gasto fiscal por vivienda empieza a subir y la cantidad de viviendas construidas empiezan a disminuir, llegando a un punto de corte en el año 2014, donde la tendencia histórica, de viviendas a bajo costo y masivamente construidas se corta, pasando a menor cantidad de viviendas generadas, a un costo mayor, lo que impacta directamente en la calidad de los conjuntos y que se observa en los casos seleccionados de esta investigación.

Gráfico N°1 Cantidad de viviendas construidas y monto en subsidios entregados por años



La nueva agenda urbana, insta a los países a tomar a la subsidiariedad como un instrumento, según proceda, para alcanzar el derecho a la vivienda adecuada. Los 40 años de aplicación de este principio en Chile, es un ejemplo de que la forma en que se lleven adelante este tipo de políticas desde un paradigma de la subsidiariedad no es una discusión trivial, ya que, desde dicho principio, se pueden obtener resultados muy dispares en materia de vivienda y urbanismo, impactando en la calidad de vida de las personas.

Los cambios vividos por Chile en materia de políticas de vivienda, son fruto de un agotamiento de la subsidiariedad en su primera etapa, la cual generó un cambio cultural profundo, que se introduce en las raíces teóricas propias de la subsidiariedad y que en términos de esta investigación, la hemos buscado descubrir, para así evidenciar como dentro de un mismo sistema de libre mercado, bajo un mismo instrumento, como es el subsidio habitacional, se pueden generar políticas públicas de mucha mejor calidad.

## LA SUBSIDIARIEDAD

El cambio de foco en la aplicación de los subsidios en materia de vivienda no es un hecho aislado ni puntal, se enmarca por un lado en una visión de Estado, pero sobre todo se introduce en la raíz teórica de la subsidiariedad, por este motivo, es que, para entender el cambio vivido en Chile, se hace necesario entender qué es la subsidiariedad.

La subsidiariedad se debe entender tanto como una herramienta analítica como también un principio estructurante y procedimental, que puede ser interpretado de diferentes maneras en clave política o jurídica. Es una herramienta analítica, porque provee de una alternativa conceptual a la idea de soberanía del Estado, dando cuenta de la pluralidad y diversidad de las relaciones humanas, las que configuran una amplia gama de instituciones. Al mismo tiempo, es un principio estructurante, pues adjudica responsabilidades a esta pluralidad de instituciones. Y es, finalmente, un principio procedimental, ya que puede operar como una regla política en las negociaciones acerca de esas responsabilidades. Por ende, no puede hablarse de la subsidiariedad en un solo sentido, puesto que existen múltiples tradiciones y modos de comprensión del principio.<sup>3</sup>

En términos históricos, la subsidiariedad como principio propiamente tal se expresa por primera vez en la Encíclica *Quadragesimo Anno* de 1931, haciendo referencia a esta idea, que en parte se encontraba presente en la *Rerum Novarum* de 1891. Estas encíclicas nacen como una respuesta a los

<sup>3</sup> ORTUZAR, 2015, PÁG 3

problemas sociales que se produjeron en Europa por esa época, fruto de la industrialización que se desarrollaba durante la segunda mitad del siglo XIX. En la Quadragésima Anno, Pio XI expresa, en este contexto de entre guerras, que el Estado “no debe limitarse a ser un mero guardián del derecho y del recto orden y que a las familias como a los individuos, debe “permitírsele una justa libertad de acción, pero quedando siempre a salvo el bien común”<sup>4</sup>

La subsidiariedad, más que ser un principio económico, es ante todo un “criterio para distribuir funciones en la sociedad toda, especialmente entre el Estado y la sociedad civil en sus distintas manifestaciones”<sup>5</sup>. En este sentido, la subsidiariedad y su aplicación en la ciudad desde las políticas públicas de vivienda cambiaron totalmente el paradigma que venía aplicándose hasta el año 1978 en Chile, pasando desde un enfoque centralmente planificado a uno que descentraliza y fomenta el esfuerzo personal por sobre el colectivo.

En esta línea, es que es necesario entender que visión de Estado es la que se conjuga con la subsidiariedad, para aquello, el propio Jaime Guzmán, ideólogo de constitución chilena, describe que la visión de Estado en la que se enmarca el principio de Subsidiariedad tiene que ver con su razón de ser esencial en la impotencia de los seres humanos particulares para lograr plenamente la realización del bien común temporal y que el Estado sea un activo gerente del bien común.<sup>6</sup> Complementaria a la visión de Guzmán, se puede decir que el Estado tiene el deber de ofrecer a comunidades menores la ayuda que sea necesaria para asistir a estas en la realización adecuada de sus fines distintivos. Al hacerlo, el Estado también realiza su propio fin, a saber, la tutela del bien común de la sociedad toda.<sup>7</sup> En este sentido, más que un Estado reducido o amplio, lo importante es que el Estado trabaje en función del bien común, auxiliando a los cuerpos intermedios que por sí solo no puedan alcanzar sus fines y resguardando el orden social en caso de aquellos cuerpos intermedios que, si logran desarrollar sus fines, para así no alterar el orden social.

En base a todo lo antes descrito, es que aproximarse de manera práctica al principio de Subsidiariedad, es entenderlo como este considera ciertas funciones como propias del Estado, que desarrolla de manera más perfecta, tales como la defensa nacional, las relaciones exteriores, la justicia y la legislación común, entre otras, dejando un amplio espectro de la actividad social, educativa, cultural y económica como propias de los particulares y que el Estado solo podrá asumir en el ejercicio de actividades subsidiarias.”<sup>8</sup> Lo que el autor describe es la primitiva y más tradicional aproximación a la Subsidiariedad, bajo la cual se articuló toda la primera etapa de las políticas habitacionales de vivienda en base a subsidios, y que también, se vio reflejada en otras áreas como educación, salud, previsión social, entre otros.

Dado a lo anterior es que se ha devenido en una práctica mecanicista que ordena la abstención del Estado, principalmente en el ámbito económico, o en una simple bandera ideológica, para defensores y detractores, por tanto, se hace significativo dilucidar si ello es consecuencia de una aplicación normal de la primigenia interpretación introducida en nuestro país o, por el contrario, obedece a un efecto de juicio de las elites –gobernantes intelectuales y empresariales- y que no tiene que ver con el sentido original que le daba Jaime Guzmán. El argumento de que él habría adherido a una visión parcial de la subsidiariedad justificaría la primera alternativa. Sin embargo, la segunda opción también es plausible, y, de hecho, aunque sin analizar el pensamiento de Guzmán, se ha sugerido que en Chile ha habido, por una parte, una interpretación restrictiva en clave liberal de las normas inspiradas en el principio de subsidiariedad y, por otra, una omisión al no incorporarse su evolución en el derecho comparado en las últimas décadas.<sup>9</sup>

La subsidiariedad, al ser un principio y no una ideología, carece de criterios claros de cuánto es el mínimo y el máximo de intervención desde un punto de vista operativo. En este mismo sentido, sin una

---

<sup>4</sup> PIO XI, 1931, PÁG 25

<sup>5</sup> BRIEBA, 2015, PÁG 182

<sup>6</sup> GUZMAN, 1965, PÁG 4

<sup>7</sup> CHAPLIN, 1997, PÁG 120

<sup>8</sup> ISAMIT, 2016, PÁG 48.

<sup>9</sup> FRONTAURA, 2006, PÁG 91-92

operatividad clara, la subsidiariedad, pasa a ser un mero instrumento o del mercado o del gobernante de turno, cuando su finalidad primera, es permitir el desarrollo de aquellas personas que por sus propios medios no pueden alcanzar sus fines. La subsidiariedad no da cuenta por si sola de los criterios mínimos de justicia que se deben tener para desarrollar la intervención del Estado desde una política pública, ya que esta no fija cuáles son los niveles de desigualdad que se está dispuesto a sustentar como sociedad.

En este último punto, lo ocurrido posterior al año 2006 en materia de políticas públicas de vivienda y urbanismo en Chile, es clave a la hora de visualizar las posibilidades de evolucionar del principio de subsidiariedad, ya que producto de las desigualdades existentes en materia de vivienda y desarrollo urbano, el Estado pasó de un enfoque subsidiario negativo-liberal a uno positivo-conservador. Fue así como bajo el mismo principio, el Estado asumió el costo de mejorar los estándares de las viviendas, su ubicación, incluso disminuyendo y hasta en algunos casos, eliminando las deudas a quienes acceden a las viviendas.

La aplicación de la subsidiariedad en Chile tiene dos estados bastante marcados, uno que es sinónimo de segregación y de mala calidad de vivienda y barrio, y otro, que se busca determinar, analizar y comprender en esta ponencia, que va de la mano con mayor gasto público, participación y valoración de los aspectos urbanos.

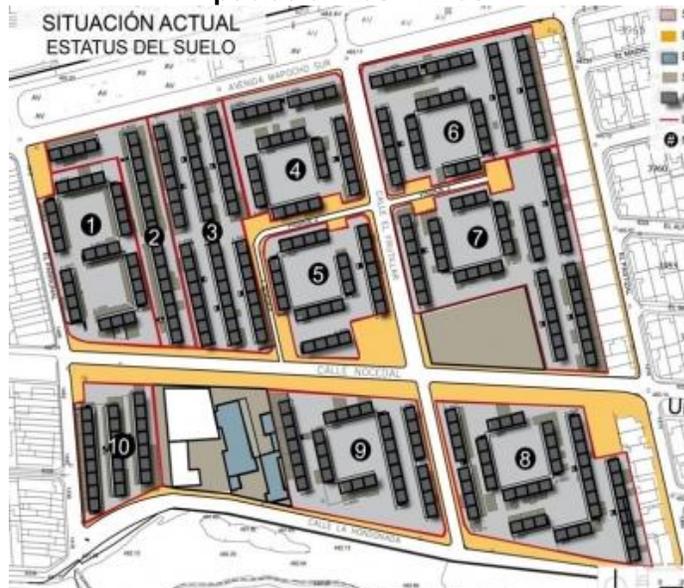
### CASOS DE ESTUDIO

Chile cuenta con múltiples proyectos generados durante el año 1978 y 2006, ellos se encuentran generalmente en las periferias de la ciudad, en zonas de bajos atributos urbanos y con construcciones donde solo se puso el foco en la vivienda.

El caso de estudio seleccionado es un conjunto de vivienda social entregado en el año 1984, el cual se introduce en la primera etapa de la subsidiariedad, el cual al transcurrir de los años empezó a mostrar todos los signos de agotamiento del modelo, lo que obligo a demolerlo y trasladar a sus habitantes a un terreno colindante, con mejores estándares constructivos y urbanos.

El caso seleccionado se presenta como una síntesis practica y evolutiva de la aplicación de

**Imagen N° 2 Morfología y composición urbana de la población Las Viñitas**



Fuente: Plataforma Urbana

subsidiariedad, ya que dada la demolición del conjunto denominado Las Viñitas, se debió trasladar a un nuevo conjunto, denominado, Lomas el Prado, el cual presenta, la primera gran evolución en materia de vivienda a nivel nacional

La población Las Viñitas fue construida a partir del concepto de vivienda mínima como nuevo modelo socio–tipológico que se implementa en la época de los años 80. Con un emplazamiento periférico y discontinuo en relación con la estructura urbana de la ciudad, el conjunto se componía por tres poblaciones: Viñita I, Viñita II y La Hondonada, con un total de 67 bloques que sumaban 1.029 departamentos de 37m<sup>2</sup> construidos donde habitaban 3.600 personas oficialmente, otros estudios daban cuenta de la existencia de más de 5.000 habitantes, agravando la problemática de hacinamiento que presentaba el conjunto. Entregadas en algunos casos mediante el subsidio de vivienda básica y en otros para familias erradicadas de distintos sectores de la ciudad, la población se caracterizaba por un alto nivel de desarraigo, una fuerte fragmentación social y una baja capacidad de organización, como elementos que fomentaron y aceleraron el deterioro del conjunto habitacional. Junto a lo antes descrito, hay que sumar el hecho de que se encontraban en una comuna con una muy baja dotación de bienes y servicios urbanos en esa época, sumado a que colindaban con uno de los más grandes vertederos ilegales de la región metropolitana, como era la zona de la Hondonada.

Todo lo antes descrito, el Estado lo identificó y denominó a este como barrio crítico y a través del programa de mejoramiento de barrios, intento recomponerlo, pero al poco andar se dieron cuenta que existían problemas estructurales, no solo arquitectónicos, sino que, de composición urbana y social del conjunto, que hacían poco factible en el largo plazo la acción de este programa.

El hacinamiento, las construcciones irregulares, la falta de equipamiento, los problemas legales de propiedad detonaron que se tomara la decisión de demoler el conjunto habitacional, siendo la principal causa las modificaciones estructurales que las ampliaciones irregulares habían generado sobre los departamentos, haciendo que frente a un sismo de niveles parecidos al que hubo en el año 1985, los habitantes podrían verse gravemente afectados. Fue así como se relocaron a sus habitantes en un nuevo conjunto unas cuadras más al poniente de donde se encontraba el anterior.

Producto de todo lo anteriormente descrito, los habitantes de Las Viñitas fueron trasladados al fundo Santa Elvira, donde se construyó el nuevo conjunto habitacional (Imagen N°4) denominado Lomas del Prado, esta reconstrucción se hace a pocas cuadras de donde estaban antes y contó con dos tipologías de vivienda, por un lado 314 casas de 52 m<sup>2</sup>, ampliables hasta 72 m<sup>2</sup> y 608 departamento de 52 m<sup>2</sup>, localizados

**Imagen N°3 Construcciones irregulares**



Fuente: Plataforma Urbana

**Imagen N° 4 Villa Lomas del Prado, lugar de relocalización de la Población Las Viñitas**



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth Pro. Año 2011

en edificios de 4 pisos.

**Imagen N° 5 Imagen objetivo conjunto Nueva Viñitas**



Fuente: constructoraoval.cl

El proceso de relocalización de los habitantes de Las Viñitas, junto con trasladarlos al Conjunto Lomas del Prado, fue acompañado de la demolición total de Las Viñitas, dejando como resultado un gran terreno abandonado en la comuna de Cerro Navia.

En este contexto, es que, durante el año 2017, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet anuncia el inicio de las obras de la Nuevas Viñitas, que estaría compuesta

por cuatro Conjuntos Habitacionales, que albergara a 570 familias y que se llevaría adelante en dos etapas, Viñita A y Viñita B, en los terrenos de la antiguas Viñitas. Los departamentos construidos son en promedio de 60m<sup>2</sup>, tres dormitorios, living, comedor, cocina, logia, un baño terminado y otro baño proyectado. Junto con aquellos aspectos propios de la vivienda, los mayores avances también se plasman en los aspectos del barrio, ya que contara con: Juegos Infantiles, Quinchos, Bicileteros, Pista de Patinaje, Senderos peatonales adaptados para movilidad reducida, Espacios de descanso con escaños y basureros sustentables y gran cantidad de estratos vegetales, destacando árboles, arbustos y cubresuelos

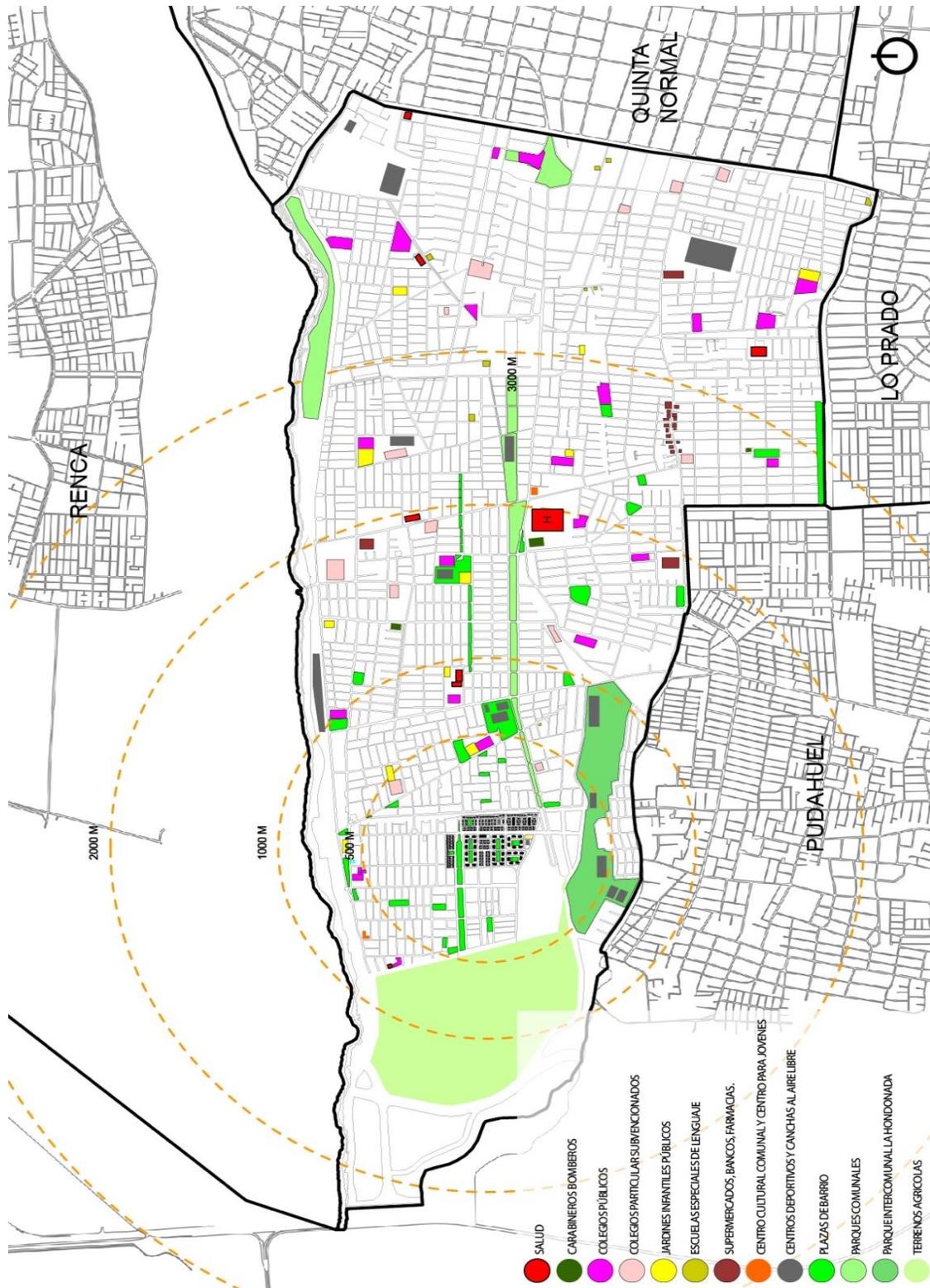
Este nuevo conjunto habitacional da cuenta del cambio radical que ha experimentado la política habitacional chilena, ya que, en un mismo terreno, pero con 34 años de diferencia se emplazan dos conjuntos habitacionales diametralmente diferentes, pero bajo la aplicación del mismo principio de subsidiariedad.

En este sentido, el caso principal de estudio se compone del Caso Las Viñitas, conjunto original y primitivo del año 1984, luego por su conjunto relocalizado Lomas del Prado del año 2012, el cual se analizó cuantitativamente a través de estudio de campo y a través de entrevistas y por último está el caso de Las Nuevas Viñitas, conjunto habitacional en construcción actualmente, el cual analizamos desde el punto de vista cuantitativo a través de estudio de campo.

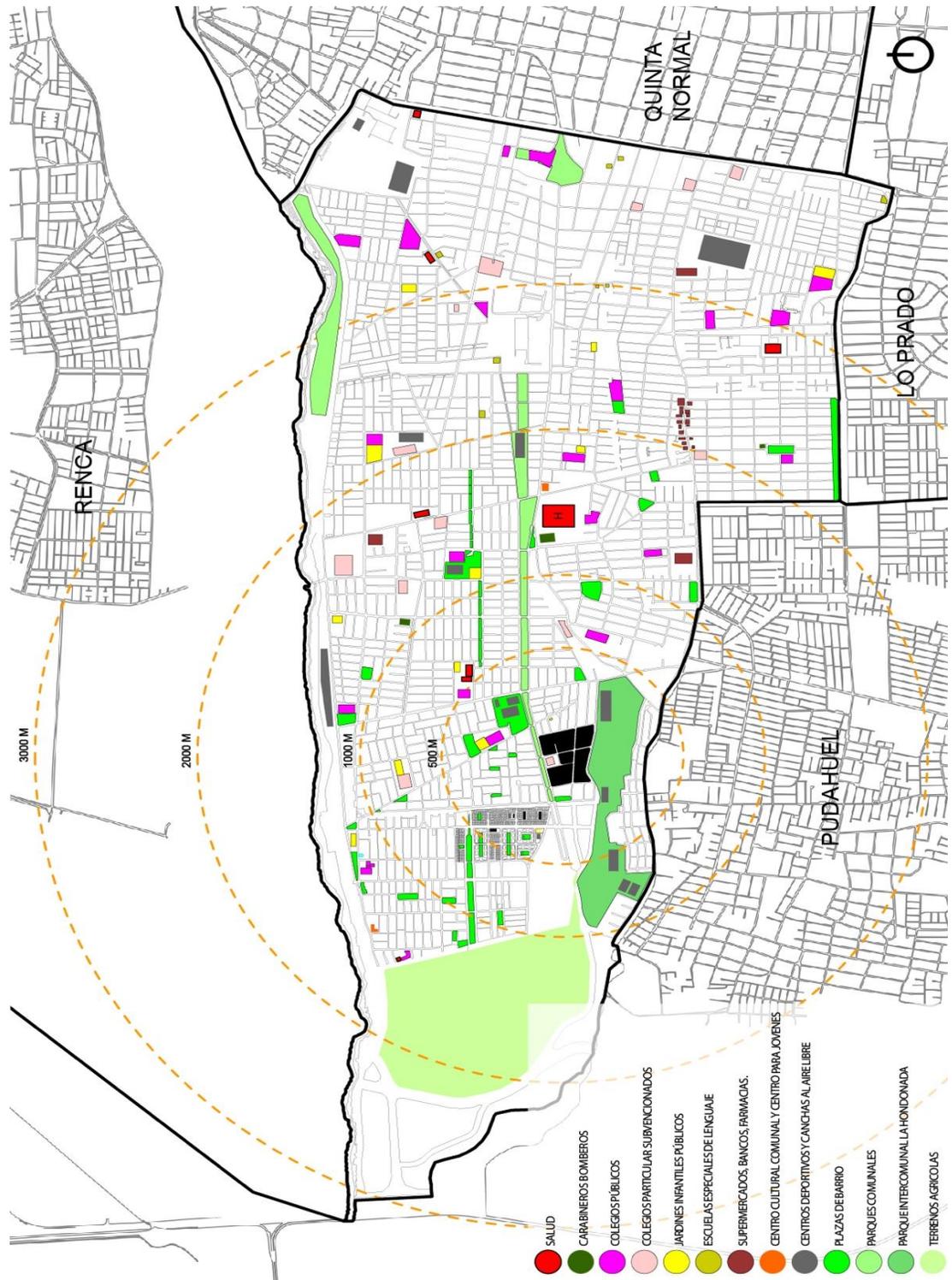
Los conjuntos habitacionales nuevos se han analizado desde distintas aristas, la cuales son: la vivienda, el barrio, la localización y la participación.

En el caso del conjunto Lomas del Prado, dado que sus habitantes ya llevan algunos años viviendo en sus barrios, se desarrollaron 45 encuestas a hogares, que se repartieron proporcionalmente entre las dos tipologías existentes en el conjunto habitacional, 30 departamentos y 15 casas.

Plano N° 1 – Trabajo de campo conjunto Lomas del Prado, ubicación en la comuna y su distancia a bienes y servicios urbanos



Plano N° 2 – Trabajo de campo conjunto Nuevas Viñas, ubicación en la comuna y su distancia a bienes y servicios urbanos



### **Análisis de los conjuntos:**

**Lomas del Prado**, desde el punto de vista de la vivienda, el cambio que se produjo es notorio y los vecinos lo destacan, ya que pasar de 37m<sup>2</sup> a 52m<sup>2</sup> en el caso de los departamentos y hasta 72 m<sup>2</sup> en el caso de las casas, repercutió en la desaparición, salvo algunas excepciones, de las ampliaciones irregulares que caracterizaban a Las Viñitas. Esto se ve reafirmado en los cambios mínimos que le han desarrollado, ya que, salvo con cambiar la logia para ampliar la cocina y elementos tales como rejas de protección en puertas y ventanas por motivos de seguridad, además de los cambios hechos por concepto de terminaciones, los cuales no son estructurales.

Desde el punto de vista de la significancia de la vivienda, la totalidad de los entrevistados manifiesta tener una identidad positiva con su vivienda, valorando está en torno a la nota 5 y 6, haciendo hincapié que los problemas existentes aún en el conjunto se presentan en algunos aspectos del barrio.

Desde el punto de vista del conjunto, el cambio en la densidad que se produjo en este, según los habitantes, repercutió en una mejora en las relaciones vecinales, las cuales, pese a no ser totalmente óptimas, permitió que ya no se produzcan peleas constantes y que exista mayor tranquilidad en las relaciones entre los habitantes, que en conjunto con las sedes sociales y los espacios de recreación interior, han permitido un cambio significativo entre sus viviendas anteriores y las nuevas, dando cuenta de una mejora sustancial, producto del rediseño del vecindario propiamente tal, identificando como aspectos positivos las distancias entre edificios o casas, las vías vehiculares, las luminarias, los espacios públicos y las sedes sociales.

Desde la mirada del barrio, los principales problemas se encuentran en torno a la delincuencia, a la falta de dotación de comercio de gran escala, principalmente supermercado, como también al transporte público, ya que tal como se puede ver en los planos anteriores, el conjunto se encuentra en una zona rodeada por los terrenos agrícolas y por el río Mapocho, lo que dificulta el establecimiento de entramado urbano. Desde el punto de vista de dotación de transporte, este se basa en buses alimentadores que llevan a los habitantes a las estaciones de metro de las líneas 1 y 5, dotación que es valorada como negativa, producto de su frecuencia, pero se valora positivamente su cercanía.

Los principales problemas pasan por los temas delictuales, ya que el flagelo de la droga se encuentra muy presente, lo cual repercute en algunas relaciones vecinales, cómo también en cómo se desarrolla el barrio. Complementario a lo anterior, los basureros ilegales aportan a generar una sensación de inseguridad, que, si bien es inferior a la que sentían en Las Viñitas, es un aspecto que aún persiste.

Desde el punto de vista de la participación, dada la lógica actual de la política habitacional, todos los entrevistados participaban al menos del comité de vivienda antes del traslado. Un porcentaje cercano a un tercio participaba de forma directa o indirecta en actividades de la junta de vecinos, clubes deportivos u otros. En la actualidad el porcentaje de participación en la junta de vecinos aumentó, provocado por dos fenómenos: el estar sujetos a copropiedad, como también la postulación conjunta a subsidios para mejorar en sus viviendas.

En función de las entrevistas desarrolladas, es preciso hacer ver dos aspectos fundamentales. Por un lado, el gran sentido de arraigo que los habitantes de la Ex Las Viñitas tienen hacia Cerro Navia, ya que fueron ellos mismos quienes exigieron no ser erradicados de la comuna, y por otro lado, la fuerza de los dirigentes, ya que a juicio de los entrevistados, fueron ellos, junto con algunos actores políticos, los principales protagonistas y artífices del traslado, siendo un actor activo y potente en la toma de decisiones, como también en la búsqueda permanente de no romper sus redes y lazos dentro de la comuna.

**Las Nuevas Viñitas**, las nuevas viviendas presentan un programa de tres dormitorios, living-comedor, baño, cocina, logia y balcón, teniendo en el caso de Las Nuevas Viñitas en 60m<sup>2</sup> construidos. Cuenta entre sus equipamientos cercanos con áreas verdes, iluminación, plazas activas, juegos infantiles, sala multiuso, sala de basura, ciclistas, locales comerciales y un centro de patinaje.

En términos de la conformación del barrio, se observa un avance radical, ya que, en 1984, por cada m<sup>2</sup> construidos existían 0,4 m<sup>2</sup> de espacio público, el cual no se edificaba más que con las luminarias. Hoy en día dicha proporción aumenta, pasando de por cada metro cuadrado construido, se generan 1,2m<sup>2</sup>

de espacio público, que ahora, a diferencia de los años 80 y 90, estos se edifican, se construyen y se programan.

Desde el punto de vista de la localización se encuentra en la zona final de Cerro Navia (Plano N° 2), rodeada de un parque y de terrenos agrícolas, teniendo una desventaja gigantesca, ya que depende de un solo sistema como es el Transantiago.

En términos de la dotación de bienes y servicios, presenta colegios, jardines infantiles, centros de salud cercanos.

En cuanto a la participación, los actores sociales han sido clave, ya que fueron ellos los que presionaron para que se les otorgara una solución a los subsidios entregados sin vivienda, llegando incluso a hablar con la Ministra de Vivienda y Urbanismo para exponer su caso. Junto con aquello, la participación se ha desarrollado desde lo ya descrito, hasta el punto de ellos mismos distribuirse los departamentos, colocar los nombres a los conjuntos, fijar las cuotas de la futura copropiedad y determinar los equipamientos de los espacios públicos. A juicio de los entrevistados fueron los propios habitantes los que lograron construir su solución habitacional, haciendo presión en los distintos estamentos, para así llegar a una vivienda con los estándares que se les está entregando. En cuanto a la gestión del suelo, se construyó sobre terrenos que ya eran del Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano (SERVIU).

Para objeto de esta investigación, sumado al caso de Las Viñitas, se anexo un nuevo caso, como contra muestra, para así contrastar la hipótesis de trabajo y reafirmarla o descartarla, buscando así identificar que esto va más allá de un caso puntual.

**Imagen N° 6 Imagen objetivo Conjunto Villa Parque 1y 2**



Fuente: CREAR

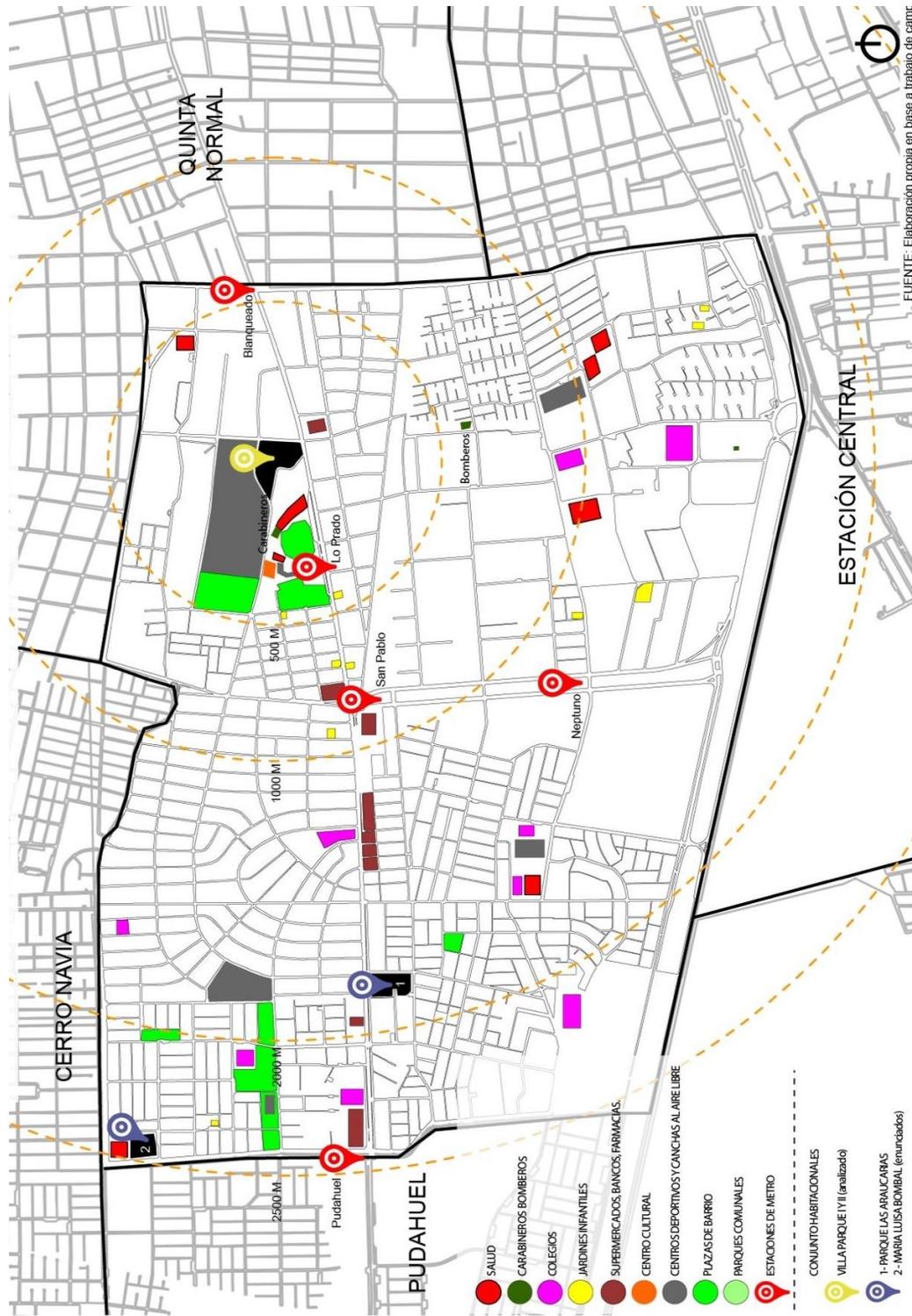
En este sentido, es que se agregó el caso Villa Parque 1 y 2, que se ubica en la comuna de Lo Prado, contigua a la comuna de Cerro Navia antes analizada.

El Conjunto Villa Parque 1 y 2 en la comuna de Lo Prado, que, para efectos metodológicos, presenta características similares a los anteriores desde el punto de vista de la conformación social y urbana de la comuna en la cual se emplaza.

El conjunto Villa Parque 1 y 2 se emplaza en pleno centro cívico de la comuna de Lo Prado y a menos de 500 metros de dos estaciones de transporte subterráneo. El conjunto está

compuesto por 340 departamentos, de 56 m<sup>2</sup> cada uno, cuentan con tres dormitorios, living comedor, baño, cocina y balcón. Al igual que las Nuevas Viñitas, este proyecto pone especial atención en los espacios públicos. Por esto, el proyecto cuenta áreas verdes, iluminación, plazas activas, juegos infantiles y equipamiento comunitario, sala multiuso, sala de basura y cicletteros.

Plano N° 3 – Trabajo de campo conjunto Lomas del Prado, ubicación en la comuna y su distancia a bienes y servicios urbanos



**Análisis conjunto Villa Parquet 1 y 2**, desde el punto de vista de la vivienda propiamente tal, cuenta con un programa de tres dormitorios, living-comedor, baño, cocina, logia y balcón, distribuidos en 57 m<sup>2</sup> construidos.

En el análisis del barrio, cuenta con equipamientos de áreas verdes, iluminación, plazas activas, juegos infantiles, sala multiuso, sala de basura, ciclistas.

En términos de la conformación del barrio, al igual que en Las Nuevas Viñitas, se observa un avance radical, ya que, en 1984, por cada m<sup>2</sup> construidos existían 0,4 m<sup>2</sup> de espacio público, el cual no se edificaba más que con las luminarias. Hoy en día dicha proporción aumenta, pasando de por cada metro cuadrado construido, se generan 1,2m<sup>2</sup> de espacio público, que ahora, a diferencia de los años 80 y 90, estos se edifican, se construyen y se programan, tal como se ha visto en los conjuntos analizados.

Desde el punto de vista de la localización, tiene una excelente conectividad, tal como muestra el Plano N°3, ya que se encuentra en una avenida estructurante de la zona poniente de Santiago, a pasos de locomoción colectiva de troncales y buses alimentados del Transantiago, como también está a 500 metros de la Estación Lo Prado del Metro de Santiago, haciendo que el conjunto esté a menos de 15 minutos del centro de la ciudad.

En términos de la dotación de bienes y servicios, el conjunto se encuentra contiguo al centro Cívico de Lo Prado, cuenta con acceso a múltiples servicios primarios, como es la Comisaría y a servicios municipales, entre otros.

La participación en este conjunto se desarrolla con menor intensidad, provocado además por el hecho que la Municipalidad de Lo Prado es mucho más activa en el proceso, lo que permite canalizar las inquietudes de los futuros habitantes.

En cuanto a la gestión del suelo, el conjunto se creó en base a terrenos públicos del Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano (SERVIU) y una donación de la Municipalidad de Lo Prado, dejando como resultado, que todo el terreno se conformó mediante la gestión Estatal, ya sea centralizada o descentralizada.

### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

En esta ponencia se plantea la interrogante ¿si es factible construir el derecho a la vivienda adecuada indicado en la Nueva Agenda Urbana sin modificar los elementos estructurales de la lógica subsidiaria que sustenta las actuales políticas habitacionales y urbanas Chile?

#### **Objetivo General**

- Entender la aplicación del principio de subsidiariedad en la construcción del derecho a la vivienda adecuada, no es un instrumento estático ni unidireccional, sino que existen diferentes resultados a diferentes formas de aplicarlo y que es prioritario entender a la hora de aplicar en otros países del mundo.

#### **Objetivos secundarios**

- Generar un marco teórico en torno a la subsidiariedad.
- Ejemplificar, a través de un caso emblemático de política habitacional subsidiaria, como esta ha evolucionado en el tiempo, evidenciando que existe posibilidad de construir el derecho a la vivienda adecuada bajo el mismo principio, pero aplicándolo de forma diferente.
- Identificar cuáles han sido los principales elementos que han mejorado en las políticas habitacionales de Chile.
- Generar conclusiones y recomendaciones en torno a las políticas públicas urbano-residencial.

### **HIPOTESIS**

La nueva agenda urbana, recomienda a la subsidiariedad como el instrumento para alcanzar la vivienda adecuada en el mundo. Esta investigación entiende que el principio de subsidiariedad no es una herramienta estática y que el estado actual de las políticas públicas de vivienda en Chile dan cuenta de la evolución que puede tener este principio en dicha materia, pasando de un enfoque reduccionista a una mirada más integral, que permita ser garante del derecho a la vivienda adecuada, pero entendiendo que al

igual que en Chile, su mala aplicación, podría generar malas políticas públicas en otros países, por eso, la aplicación de la subsidiariedad no es inocua y oportuna por sí sola, sino que dependerá de lo procedimental que cada país requiera.

## **METODOLOGIA**

**Tipo de diseño:** La investigación se plantea de carácter cualitativo y exploratorio. Esta pretende fijar un nuevo posicionamiento del principio de Subsidiariedad en materia de asignación de vivienda por parte del Estado. Para estos fines se desarrollará una discusión bibliográfica que busca fijar un marco teórico-conceptual de cada una de las variables estudiadas. Luego, se seleccionarán casos de estudio para así, para posteriormente pasar a un estudio de terreno en donde se analizarán y contrastará el enfoque teórico previamente definido, junto a indicadores gubernamentales en materia de vivienda y ciudad.

**Población:** Habitantes de conjuntos habitacionales construidos por el Estado, específicamente bajo el esquema de Estado Subsidiario previo al año 2006, de alta connotación en temas de pobreza, exclusión social, carencias urbanas y que a su vez hayan recibido viviendas de parte del Estado posterior al año 2006, bajo un régimen subsidiario distinto, según definirá el enfoque teórico.

**Muestra:** Se seleccionó como muestra a sectores de la ciudad que tengan un nivel alto de vulnerabilidad social, compuestas principalmente de construcciones o autoconstrucciones motivadas por políticas públicas estatales y que, en la aplicación del Subsidio a la vivienda, presentaran casos agotados y de alta connotación para sus habitantes, en donde el Estado debió intervenir, ahora bajo un nuevo esquema de subsidiariedad, la política pública anterior -subsidio a la vivienda-.

Se desarrollan encuestas de satisfacción residencial a los habitantes del conjunto seleccionado, para así construir un imaginario de cómo es habitar los nuevos conjuntos gestionados por el Estado y compararlos con como era su habitar en el antiguo conjunto, en donde el Estado fue más bien un ente regulador-externo. Las encuestas serán de carácter escritas.

**Análisis e interpretación de contenido,** será la técnica que permitirá construir una visión global en torno a la percepción que los habitantes tienen del nuevo conjunto, comparándola con el antiguo, permitiendo así, con información entregada por fuentes primarias, dilucidar las diferencias que los propios entrevistados detectan, como también las similitudes. Todo lo anterior será contrastado, en cuanto a aspectos cuantitativos, mediante un trabajo de campo.

Al procesar la información, se generan algunos grupos de temáticas en torno a la percepción que tienen los residentes con respecto a sus viviendas y contexto urbano, para así, generar conclusiones que permitan dar luces respecto a aquellos temas que se identifiquen como prioritarios de abordar y necesarios de destacar, para así dar directrices a futuras políticas públicas urbano-residenciales.

## **PRINCIPALES HALLAZGOS**

Los resultados esperados se comparten en los distintos temas abordados los cuales se describen de la siguiente manera:

- Evidenciar que la subsidiariedad no es estática y que su dinamismo genera impactos diferentes en la construcción de ciudad desde políticas públicas de vivienda.
- Determinar que en el estado actual de las políticas públicas de vivienda se presenta un avance cuantitativo y cualitativo en dicha materia y construcción de ciudad.
- Presentar que existen resultados disímiles en las políticas urbano-residenciales en las distintas etapas en las cuales se desarrolla el principio de subsidiaridad.
- Constatar que las variables de barrio y ciudad, como también la participación de grupos intermedios se encuentran hoy presentes en las políticas públicas urbano-residenciales.

## **CONCLUSIONES**

La aplicación de la subsidiariedad en nuestro Chile vino acompañada de un profundo cambio de paradigma en la forma de generar políticas habitacionales, lo que repercutió en la manera de generar

desarrollo urbano. Bajo la lógica de un modelo de libre mercado, se desarrollaron cambios institucionales que permitieron la generación de los subsidios a la vivienda, conocidos como subsidios a la demanda.

La subsidiariedad aplicada en vivienda en Chile, se enmarcó en una política de Estado, la cual independiente del color político del gobierno de turno, se siguió desarrollando, con matices y mejoras, que llevan hoy a vivir el mejor momento desde el punto de vista cuantitativo a estas políticas, generando conjuntos habitacionales de alto estándar para los sectores más vulnerables del país.

Los cambios vividos en Chile dan cuenta de la multiplicidad de facetas que puede tomar la subsidiariedad, cuyo aplicación correcta, dependerá de los tomadores de decisiones, por aquello, la invitación de la nueva agenda urbana, es correcta, pero tal como muestra Chile, no es simple su aplicación, ya que en ella, se puede caer en visiones sesgadas que limitarían el desarrollo de las personas si el foco no se pone en la integralidad del desafío, es decir, la vivienda, el barrio, la ciudad y la participación, como elementos que en conjuntos conforman el hábitat.

Respondiendo a la pregunta que motivo esta investigación, es perfectamente posible, bajo una lógica subsidiaria, alcanzar el derecho a la vivienda adecuada, pero no sin hacer esfuerzos profundos, por llevar las políticas públicas bajo una lógica integral, el desafío de los distintos países que están en vías de superar sus déficit cuantitativos, recae en no caer en las formulas exitistas vividas en Chile, sino que abordar el tema con una visión global, con perspectiva de futuro, para que no tengan que demoler, aquellos conjuntos habitacionales ya entregados, como ha ocurrido en Chile.

Esta nueva manera de desarrollar política urbano-residencial en Chile, se ve plasmada en una batería de proyectos, que al 2018 se están desarrollando a lo largo del país, como son Alto Playa Blanca en Iquique, La Pampa en Alto Hospicio, El Mariscal en San Bernardo, Antumapu en La Pintana, El Sauzal en Peñalolén, Maestranza en Estación Central, Santa Luisa en Quilicura, San Antonio de Comaico en Colina, Ciudad Parque Bicentenario en Cerrillos, Altos de Guacamayo en Valdivia, Barrio Integrado Sector Rahue y Escuela Agrícola en Coyhaique que en conjunto, bajo la lógica de Plan Maestro, entregaran más de 22 mil viviendas en los próximos años. Sumado a estos casos anteriores, existen una multiplicidad de iniciativas que dan cuenta de la maduración de las políticas habitacionales en nuestro país, que hablan también de uno de los aspectos importantes de esta tesis, de cómo, bajo la misma subsidiariedad, se pueden desarrollar políticas con un enfoque puesto en el barrio, la localización y la identidad.

Las posibilidades bajo una lógica subsidiaria de generar políticas habitacionales con un enfoque sistémico siempre estuvieron desde el punto de vista del instrumento, pero fueron decisiones políticas las que llevaron el foco a la vivienda y no en el desarrollo urbano.

El paso de una política habitacional vivendista, donde el costo de una vivienda bordeaba los U\$8.500, donde a las familias se les entregaba por U\$ 4250 teniendo que incluso algunos acceder a crédito, a una política habitacional, donde el costo por vivienda construida pasa a los U\$38.264, en donde las familias se les entrega por solo U\$1275, no ha sido magia ni ha sido un trabajo a corto plazo, las políticas habitacionales chilenas se han transformado en los últimos 40 años en un tema de Estado y el seguir avanzando hacia mayores estándares y niveles de inclusión social necesitara del aporte de todos los actores, sociales, políticos, académicos, entre otros.

Los avances de las políticas urbanas residenciales posterior al año 2006, muestran por un lado las oportunidades que los instrumentos existentes han permitido, pero estos no están libres de problemas. En este sentido, es necesario reconocer, que para que existe una mayor producción de viviendas pública, bajo los nuevos paradigmas, es necesario abordar el tema del suelo desde una visión de Estado, en donde las propias burocracias de éste, limiten proyectos de integración social, ya sea por exceso de regulación, por falta de ésta, por problemas de coordinación entre instituciones o por presiones de actores que no tienen el foco puesto en el bien común.

Estos avances logrados, han ido dejando eso si algunos sectores de la población excluidos, ya que el menor dinamismo en la construcción de estos nuevos conjuntos ha dejado que sectores, principalmente migrantes, ligados a las zonas productivas del país, tengan que acceder a una vivienda a través de tomas de terrenos, con todo lo irregular que aquello significa.

La subsidiariedad en sí misma no es un fin, sino que es un instrumento de la política pública, cualquiera que esta sea, en este sentido, los actores sociales fueron capaces, bajo las mismas reglas, correr los límites de lo posible en Chile, demostrando a la clase política que las posibilidades de generar vivienda con acceso a bienes y servicios urbanos de calidad pasaba no por el instrumento, sino por los énfasis que el Estado estaba poniendo, son esos énfasis los que los Estados firmantes de la Nueva Agenda Urbana deben definir y trabajar para alcanzar.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVARADO Y GALAZ. (2015): Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes. Ortuzar (Ed). Subsidiariedad, más allá del Estado y el Mercado. (PP 33-52) Santiago, Chile. Institutos de la Sociedad.
- ARQUEROS, A. (2016): El principio de subsidiariedad en su sentido clásico y originario. Arquero y Alvarado (Ed). Subsidiariedad en Chile, justicia y libertad. (PP 57-83) Santiago, Chile: Instituto ResPública Y Fundación Jaime Guzmán.
- BRIEBA (2015): La subsidiariedad es útil, pero subsidiaria. Ortúzar (Ed). Subsidiariedad, más allá del Estado y el Mercado. (PP 171-204) Santiago, Chile. Institutos de la Sociedad.
- CHAPLIN, J. (1997): Subsidiarity: The concepto and the connections. Ethical Perspectives 4, N° 2.
- FRONTAURA, C. (2016): Algunas notas sobre el pensamiento de Jaime Guzmán y Subsidiariedad. Arquero y Alvarado (Ed). Subsidiariedad en Chile, justicia y libertad. (PP 83-129) Santiago, Chile: Instituto ResPública Y Fundación Jaime Guzmán.
- GUZMÁN, J. (1964): ¿Socialización en Mater Magistra?, Fiducia año 2 N° 8.
- GUZMÁN, J. (1965): El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la revolución. Firucia, año 3 N° 7.
- HIDALGO, R. (2007): 1906/2006 Cien años de políticas de vivienda en Chile (PP 51-63). Santiago, Chile: Ediciones UNAB.
- ISAMIT, J. (2016): Principios rectores del orden social. Arquero y Alvarado (Ed). Subsidiariedad en Chile, justicia y libertad. (PP 57-83) Santiago, Chile: Instituto ResPública Y Fundación Jaime Guzmán.
- LÜDERS, R. (2016): El modelo económico chileno y la subsidiariedad. Arquero y Alvarado (Ed). Subsidiariedad en Chile, justicia y libertad. (PP 57-83) Santiago, Chile: Instituto ResPública Y Fundación Jaime Guzmán.
- MARIN, R. (2017): ¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial. Santiago; Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile, Un siglo de políticas en vivienda y barrio, p. 128, Pehuén Editores, Santiago, Chile, 2005.
- ORTUZAR, P (2015): El principio de Subsidiariedad. Cuatro claves para el debate. Instituto de la Sociedad. 1-15.
- SABATINI, F. (2002): "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas" en EURE (Santiago de Chile) No 85.
- SEPÚLVEDA, R. (2016): "Producción de Vivienda Nueva. La Experiencia de una Política Habitacional Basada en el Subsidio a la Demanda". En libro "Experiencias Habitacionales Significativas en Latinoamérica y España". ISBN 978 987 459 67-4-1. Ed. FAU UNNE. Resistencia, Argentina.
- SUGRANYES, A Y RODRIGUEZ, A. (2005): Los con Techo, un desafío para la política de vivienda social. Sur Consultores. ISBN No 956-208-074-9.

ISBN 978-987-4415-46-2

