



El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile

1. La Constitución Política de la República (CPR) no reconoce explícitamente el DHVA. Este derecho es parte del ordenamiento jurídico chileno, dado que el art. 5 inciso 2° de la CPR reconoce la obligación del Estado de respetar y promover los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por Chile.

2. En este sentido, es importante subrayar que el 02 de febrero de 1971 Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el documento internacional más relevante en la actualidad para el reconocimiento del derecho humano a una vivienda adecuada.

3. El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho a tener un lugar donde vivir con seguridad, paz y dignidad y no debe reducirse o equipararse con un techo o una mera mercancía. No se trata entonces de un derecho de propiedad sino que de un derecho de tenencia; no se trata sólo de un cobijo, sino que de una puerta de entrada a otros derechos.

4. En contraste, el concepto de vivienda implementado en Chile es el de un bien material que se adquiere en propiedad. La política habitacional se orienta exclusivamente a generar un mercado de propietarios, sin otras alternativas. Pese a lo contrastante de la mirada, la política habitacional chilena favorece la idea de derecho a la vivienda, en la medida que ha generado un mecanismo financiero para acceder a un techo, es decir, se enfoca al elemento de la asequibilidad, sin dar suficiente respuesta a los demás atributos de este derecho humano – seguridad de la tenencia, acceso a servicios, acceso a bienes ambientales, habitabilidad, acceso preferente para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación, localización y adecuación cultural–.

5. Reconocer el derecho humano a una vivienda adecuada implica que el Estado asume la obligación de asegurar la dignidad de las personas. Lo anterior no se satisface abriendo únicamente el camino a la posibilidad de convertirse en propietario de vivienda excluyendo otras formas, eventualmente colectivas y/o arriendo, para satisfacer esta necesidad. La vivienda provista por el Estado chileno se describe como un *beneficio* o un *premio al esfuerzo*, conceptos que no se condicen con la esencia de los derechos.

6. El modelo habitacional chileno ha tomado algunas medidas que –se puede asumir– contribuyen al derecho a la vivienda en la práctica, como por ejemplo el hecho de que exista el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) a cargo de apoyar a las familias que no pueden acceder por sí solas a una vivienda por medio del mercado, tanto fijando normativas como entregando subsidios.

7. Bajo el principio de subsidiariedad, el financiamiento habitacional se obtiene en forma compartida entre el esfuerzo inicial de las personas (ahorro), el aporte directo del Estado (subsidio) y el mercado financiero (crédito hipotecario); y la promoción, programación de los proyectos y edificación de los conjuntos habitacionales que corresponden al sector privado.

8. En forma excepcional, el Estado también ha efectuado condonaciones y repactaciones de deudas hipotecarias a fin de evitar el remate y desalojo de beneficiarios de subsidios morosos, así como ha colaborado en la regularización de títulos y en la compra de suelo para la construcción de viviendas sociales.

9. Sin duda que esas acciones favorecen la asequibilidad de la vivienda para las familias de menores ingresos, particularmente en una sociedad de libre mercado, así como la modalidad de tenencia en propiedad.

10. No obstante, la política habitacional chilena se caracteriza por depender de un rígido marco conceptual, legal y operacional que concibe a la vivienda social como una vivienda económica de estándares mínimos, dejando en un plano más desfavorecido otros atributos como la habitabilidad y la localización, situación que se observa también en problemas de calidad en la fase de reconstrucción post terremoto/tsunami del 27 de febrero de 2010.

11. En efecto, al estigma de vivir en una vivienda de calidad inferior y estandarizada se le añade la localización periférica y la concentración de viviendas y familias de igual patrón en sectores específicos de la ciudad, lo cual ha traído aparejado segregación social y espacial, además percepción de exclusión, estigmatización y desesperanza. En otras palabras, el Estado ha sido un productor de guetos urbanos.

12. Si bien las políticas habitacionales de la última década han procurado revertir estos procesos, mediante mecanismos como el subsidio de localización o el aumento en el monto de los subsidios, queda claro que ellas no pueden substituir la necesidad de adoptar políticas de gestión de suelo desde el Estado.

13. De acuerdo al estándar internacional del derecho a una vivienda adecuada, el Estado debe contar con mecanismos eficientes de acceso al suelo para los más pobres, ya que la *vivienda inadecuada frecuentemente es consecuencia del impedimento en el acceso a la tierra y a los recursos comunes de propiedad*¹.

14. En Chile, una debilidad persistente en la política habitacional es la precariedad de sus mecanismos para gestionar el suelo desde su función social, cuestión que requeriría cambios incluso constitucionales. La tendencia a localizar viviendas sociales en terrenos periféricos de bajo valor, mala accesibilidad y limitado acceso a servicios no puede cambiar sustancialmente sin abordar el factor suelo como parte del derecho a la vivienda.

15. La obligación de promover el derecho a una vivienda adecuada requiere, además, que existan normas legales que expliciten la equidad en el acceso a la vivienda, la no discriminación y una distribución más equitativa de la tierra. Si bien la política habitacional chilena ha tomado algunas medidas respecto al acceso a la vivienda, queda por precisar instrumentos específicos de atención especial a grupos vulnerables, en particular personas en situación de calle, allegados, habitantes de campamentos, inmigrantes en tugurios, gitanos, adultos mayores, jóvenes, discapacitados e indígenas. Aparentemente no hay diferencias en la equidad de género, cuestión que debe analizarse en profundidad, especialmente a la luz de la reconstrucción post terremoto/tsunami del 27 de febrero de 2010.

¹ Informe del relator Miloon Kothari en la Asamblea de Naciones Unidas. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007

16. Es valorable también que el Estado chileno asuma como obligación la eliminación de los asentamientos precarios o campamentos mediante intervenciones integrales que no se limiten al ofrecimiento de un techo, sea mediante la radicación o la erradicación consensuada con los habitantes. El problema es cuán integradas a sus comunas y a la ciudad quedan esas soluciones, particularmente en función de la gestión del suelo. De cualquier modo, el enfoque integrado y participativo avanza hacia el DHVA.

17. La obligación de proteger exige a su vez que los Estados prevengan toda posible violación del derecho a una vivienda adecuada, que se cuente con mecanismos de monitoreo y evaluación (SME); se de cumplimiento del derecho, así como apoyo y supervisión para eventuales afectados. En esa línea, se detectan debilidades en la institucionalidad, pues a pesar de que el Minvu reporta al Comité DESC, no cuenta con un sistema de SME con indicadores al efecto², especialmente a la luz de la reconstrucción post terremoto/tsunami del 27 de febrero de 2010.

18. Por otra parte, no queda claro en qué medida el Minvu se involucra en demandas por problemas de calidad de la vivienda -que estima como un problema entre privados- pese a que haya recursos de subsidios estatales involucrados, ni cuánto apoya a los afectados.³ El Minvu tampoco interviene en el mercado de los arriendos turgurizados, entre los cuales existe una alta proporción de inmigrantes pobres que viven en precarias condiciones de habitabilidad y saneamiento, que no están siendo reguladas por el sector vivienda⁴.

19. Por otra parte, el Estado chileno ha buscado negociar situaciones complejas, como las tomas de terrenos o inmuebles, así como la amenaza del desahucio para los deudores habitacionales, y atender las necesidades habitacionales con ocasión de desastres naturales. Sin embargo, aún no estipula ese tipo de soluciones como parte de un sistema legal de protección del derecho a una vivienda adecuada.

20. La política habitacional chilena forma parte de una política social cuya prioridad está en superar la pobreza, pero en la práctica el énfasis está en suplir carencias (disminuir el déficit y focalizar eficientemente los recursos), lo cual no se condice ni se relaciona necesariamente con los DESC.

21. La obligación del Estado de realizar el derecho a una vivienda adecuada es un tipo de medida positiva e intervencionista, además de reglamentaciones y la regulación u orientación del mercado, que el Estado debe realizar mediante acciones concretas hacia todos los grupos sociales, prioritarios y vulnerables, con un enfoque de redistribución de los beneficios del desarrollo.

22. Minvu se ha caracterizado por ser un *productor de viviendas*, con limitada intervención en las problemáticas sociales. En este sentido, es indispensable seguir implementado iniciativas con enfoque del derecho a una vivienda adecuada y con instrumentos que promuevan la participación vinculante de los habitantes en el proceso de la construcción de barrios y ciudades sustentables.

² El observatorio habitacional y urbano de MINVU no cumple esa función.

³ Por ejemplo los edificios dañados en el Centro de Santiago luego del 27F, de los cuales muchos tenían subsidios de renovación urbana y el Estado no se involucró como parte demandante.

⁴ Existe un verdadero mercado de conventillos que sólo se hace visible con los incendios y terremotos.

Recomendaciones

23. A continuación se puntualizan los principales factores de vulneración que exigen inmediatas respuestas del Estado.

- 23.1 **Interpretación negativa de la subsidiariedad:** Aunque no exista una definición explícita, persiste en el ámbito público una interpretación de la CPR que asume el principio de subsidiariedad como la abstención del Estado de actuar donde lo puedan hacer los privados, en vez de favorecer su valencia positiva y fomentar así la colaboración y los mecanismos de protección del bien común.
- 23.2 **Ausencia de enfoque de derechos:** La política habitacional tiene *postulantes a beneficios* y no *ciudadanos con derechos*. Dado que la vivienda se entiende como una mercancía, las personas que necesitan una vivienda han pasado a ser usuarios o beneficiarios de un *regalo* que hace el Estado, lo cual contradice la esencia de los derechos humanos comprometidos, cual es la garantía social que merece cada persona por el sólo hecho de ser humano.
- 23.3 **Falta de legislación específica:** La política habitacional no posee un enfoque de derechos *humanos* y tampoco existen mecanismos explícitos para judicializar su vulneración. Cabe destacar, por ejemplo, que la iniciativa legal del Minvu para mejorar la inspección técnica de las construcciones, derivada del terremoto 27F (2010), ha demorado casi dos años en llegar al Congreso. Este ejemplo es sólo un indicador de la baja prioridad que tiene asumir la vivienda como un derecho humano.
- 23.4 **Prejuicios sociales y discriminación:** La vivienda económica es mal vista por autoridades *locales*, tanto porque no genera ingresos a la comuna (exenciones de impuestos territoriales) como porque estigmatiza a sus comunas, en particular a aquellas comunas periféricas donde se ha concentrado la vivienda social. Este aspecto cultural, junto a la desregulación del mercado del suelo, perpetúa la periferización y guetización.
- 23.5 **La falta de viviendas de interés social:** Chile ha disminuido el déficit habitacional en *números absolutos*⁵, pero las viviendas que se han construido son deficitarias y muchas de ellas debiesen ser demolidas y reconstruidas ya que se trata de barrios de temprana obsolescencia física y guetización⁶.
- 23.6 **La dominancia de un solo tipo de tenencia:** El subsidio a la adquisición de vivienda no favorece otras *alternativas* como el arriendo o soluciones de propiedad colectiva, y aparece como un subsidio a la oferta del mercado de la construcción y el sistema financiero privado.
- 23.7 **La desregulación del mercado del suelo:** Mientras el Estado no intervenga activamente en la planificación del desarrollo urbano y la gestión del suelo, la vivienda económica destinada a los sectores más vulnerables seguirá estando localizada en áreas sub-estándar de las ciudades, perpetuando la exclusión social y la segregación espacial. Debido a que el valor del suelo urbano sigue aumentando en todas las

⁵ Mientras en el año 1990 se estimaba en un millón de viviendas, actualmente se estima en 800 mil.

⁶ Concentración de problemas socio-económicos y dificultades para salir de la pobreza.

ciudades chilenas y el Estado sigue sin tomar medidas que orienten el desarrollo urbano.

- 23.8 **La falta de control de la habitabilidad:** si bien existen estándares mínimos, ellos se fundamentan en los costos y no en la calidad de vida. El caso más crítico se encuentra en el mercado del arriendo, ya que la legislación no prevé mínimos aceptables de una vivienda (p.ej.: tugurios en áreas centrales), lo que redundaría en que se puede arrendar un recinto cualquiera como vivienda, aún cuando éste no cuente con condiciones mínimas de seguridad.⁷
- 23.9 **El aumento de precios de la construcción y el suelo:** La política de vivienda en propiedad y subsidiada por el Estado promueve una demanda por suelo y materiales que no favorece la reducción de precios y limita la oferta de otras alternativas, ya que reduce los tipos de vivienda a una cuestión exclusivamente de mercado. La importancia de este factor radica en que limita las opciones de la oferta por cuanto quienes pueden proveer viviendas en gran escala son grandes empresas constructoras (con posibilidad de comprar suelo y operar en grandes volúmenes), limitando las posibilidades de la pequeña escala, la autogestión, la autoconstrucción y la rehabilitación.
- 23.10 **Control de la especulación:** Pese a que el Estado tiene la obligación y las atribuciones para controlar la especulación inmobiliaria, ello tiene débil implementación y se expresa tanto en la subutilización del suelo urbano, como en los valores de arriendos y la evasión tributaria. Al tratarse de mercados poco regulados, la existencia de terrenos baldíos en engorde⁸, la sobrevaloración de suelos eventualmente urbanizables y los altos arriendos en viviendas tugurizadas son ejemplos de situaciones que afectan al derecho a la vivienda en cuanto reducen la posibilidad de contar con viviendas más adecuadas.
- 23.11 **El endeudamiento de las familias:** Aún cuando Chile no parece estar cercano a una burbuja inmobiliaria y el mercado hipotecario cuenta con cierta securitización, la ley de embargos no impide el desalojo de miles de familias que dejen de pagar sus obligaciones y por tanto es una situación a monitorear. La situación de los deudores habitacionales que aún no tienen solución, sumado a la falta de una legislación que los proteja adecuadamente frente al desahucio son materia de preocupación.
- 23.12 **Subestimación de la participación social:** Pese a la existencia de normas y mecanismos de inclusión, subsiste la desconfianza en las capacidades de las personas y se privilegia lo “técnico” por sobre lo social. Situaciones como los desastres naturales evidencian la prevalencia de un pragmatismo tecnocrático heterónomo, es decir, se planifica y se toman decisiones sin considerar suficientemente las necesidades y capacidades de las familias afectadas.

HIC-GS/junio 2013

⁷ Por ejemplo los incendios en conventillos o cits sobrepoblados por inmigrantes en el centro de Santiago.

⁸ Esperando que aumente su precio.