



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Casgrain, Antoine

LA APUESTA DEL ENDEUDAMIENTO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA

Revista INVI, vol. 25, núm. 68, mayo, 2010, pp. 155-182

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25816623003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **LA APUESTA DEL ENDEUDAMIENTO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA<sup>1</sup>**

Antoine Casgrain<sup>2</sup>

# **THE GAMBLE OF DEBT IN CHILEAN HOUSING POLICY<sup>1</sup>**

Antoine Casgrain<sup>2</sup>

## **Resumen**

El conflicto del gobierno chileno con los deudores habitacionales últimamente ha tensionado la política de vivienda del país. El artículo evoca el conflicto provocado por la política subsidiaria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Para ello, se observa la evolución histórica y reciente de la acción pública y la percepción de los actores sociales. La privatización del crédito, la condonación de la deuda y la creación de soluciones habitacionales sin deuda no terminaron con la morosidad problemática de los pobladores. Al contrario, las reformas del gobierno parecen haber replicado las demandas por la condonación.

## **Abstract**

*The dispute between the Chilean government and housing debtors has strained housing policies of the country. This article mentions the conflict created by the subsidiary policies of the Ministry of Housing and Urban Development. To that effect, the historical and recent evolution of state action and the perceptions of social actors are analyzed. Privatization of credit, debt cancellation and the creation of housing solutions exempt from debts did not put an end to the problematic arrears of shantytown dwellers. On the contrary, government reforms seem to have reproduced demands for debt cancellation.*

PALABRAS CLAVES : VIVIENDA, POLÍTICA PÚBLICA, CHILE, DEUDORES HABITACIONALES, POLÍTICA HABITACIONAL.

KEYWORDS: HOUSING, PUBLIC POLICY, CHILE, HOUSING DEBTORS, HOUSING POLICY.

Fecha de Recepción: 26.07.2009  
Fecha de Aceptación: 29.03.2010

Received: 26.07.2009  
Accepted: 29.03.2010

- 
- 1 Artículo basado en "*Habitation, marché et société*" (2008), presentado para la obtención del grado de Maestría (M.A) en la Universidad Laval, Canadá. Trabajo en terreno realizado durante intercambio académico con Universidad ARCIS, financiado por la Conferencia de rectores de la provincia de Quebec (CREPUQ). Se agradece a Directora Stéphanie Rousseau (Université Laval) y a Pablo Monje (Universidad ARCIS) por su apoyo metodológico.
- 2 Canadiense, Sociólogo (M.A.) de la Universidad Laval, Québec, Canadá. Estudiante del Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Universidad Católica.  
Correo electrónico: antoine.casgrain@yahoo.ca

- 1 Article based on "*Habitation, marché et société*" (2008), leading to the degree of Master of Arts, Université Laval, Canada. Field-work carried out during academic exchange with Universidad ARCIS, financed by the Conference of Rectors and Principals of Quebec Universities. Acknowledgements to Director Stéphanie Rousseau (Université Laval) and Pablo Monje (Universidad ARCIS) for their methodological support.
- 2 Canadian. Sociologist (M.A.) Université Laval, Quebec, Canada. PhD Student in Architecture and Urban Studies. Universidad Católica.  
Email: antoine.casgrain@yahoo.ca

## Introducción

Chile ha adquirido una reputación internacional por su política activa en materia de vivienda, pues ya no existen más “campamentos” miserables de miles de personas en la aglomeración metropolitana de Santiago. Ciertamente el crecimiento económico ha jugado a favor. Sin embargo, una política de subvenciones ha sido un factor innegable en el hecho de que el país haya podido reducir en términos absolutos a la mitad su déficit habitacional después de 20 años.

El éxito de la política habitacional chilena, al menos en términos cuantitativos, se acompaña de varias carencias en términos cualitativos. Algunos autores han identificado problemas que derivan directamente de la construcción masiva de viviendas sociales<sup>3</sup>, problemas concernientes a la calidad de la vivienda construida, la segregación socio-espacial y el endeudamiento de los “beneficiarios”. Frente a las contradicciones del sistema de provisión habitacional, los recientes gobiernos han emprendido el mejoramiento de diferentes programas del ministerio. Portando un discurso hacia la promoción de la equidad y la participación ciudadana, la presidenta Michelle Bachelet, elegida en 2006, ha lanzado una nueva política habitacional caracterizada por el establecimiento de programas de subvención a la vivienda más focalizados. La

multiplicación de acciones directas lanzadas por el movimiento de los deudores habitacionales ha puesto su demanda sobre el proscenio de la política chilena. En respuesta a la presión popular la presidenta ha seguido esencialmente la vía trazada por su predecesor: la reducción o la anulación de la deuda de una parte de los beneficiarios.

## El estudio

**El objetivo de este estudio es analizar el endeudamiento habitacional como conflicto social y político, a través de los discursos y las opiniones de actores políticos relevantes en el seno de la política chilena de vivienda.**

Se ha considerado la “vivienda social” como lo plantea Pierre Bourdieu en *Les structures sociales de l'économie*. Las relaciones entre los agentes son condicionadas por una estructura social, construida y reconstruida por el proceso de relación social. La interacción siempre se hace entre al menos tres: dos agentes y una estructura social. Así, solamente después de haber identificado lo que construye el mercado de la vivienda (bancos, políticas, promotores, preferencias individuales) se puede entrar

<sup>3</sup> Entre otros: Rodríguez y Sugranyes (2005), Tironi (2003), Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) y Ducci (2000).

en la discusión acerca de la vivienda, registrada en el modo de la encuesta sociológica. Siguiendo a Bourdieu, la estructura social define qué tipo de mercado puede aparecer dado un lugar y una época determinados. Asimismo, pocos sectores económicos se construyen tanto desde el Estado como el sector habitacional. Observando el mercado de la vivienda individual en Francia, Bourdieu habla de una “doble construcción”, en la cual el Estado contribuye de manera decisiva: construcción de la demanda, a través de la promoción de predisposiciones individuales, así como subsidios, leyes y reglamentos, y construcción de la oferta, mediante la política estatal en materia de crédito a las constructoras y regulación del sector bancario y subsidios que contribuyen a definir las condiciones de acceso al mercado<sup>4</sup>. La determinación de las “reglas del juego” es el objeto de una confrontación entre varios actores para influir en la concepción final de la política. En este sentido, se investigó, con una metodología socio-histórica y cualitativa, el diálogo entre varios actores escogidos acerca de la política subsidiaria del Estado chileno en materia de vivienda social.

En primer lugar, este trabajo ha consistido en una revisión de la literatura concerniente a la política de vivienda social en Chile. Esta investigación bibliográfica ha permitido levantar una historia de la acción pública en ese dominio desde sus comienzos. Aquello ha

permitido igualmente saber el estado de conocimiento a propósito de la cuestión de vivienda en Chile.

El estudio socio-histórico fue completado por un análisis de contenido realizado a partir de entrevistas y de fuentes documentales. El método de análisis, de carácter cualitativo, consiste en identificar y analizar percepciones, opiniones y los marcos de referencia de diferentes actores pertinentes. En el caso chileno hemos identificado cuatro actores que se encuentran comprometidos en la política de vivienda hoy día.

## LOS ACTORES POLÍTICOS-LEGISLADORES

El poder legislativo tiene un rol de vigilancia y de control sobre las políticas públicas. El senado contiene una comisión permanente que trata la cuestión de la vivienda y el urbanismo. Esta comisión tiene más o menos liderazgo según los temas abordados, pero sin duda ha sido un actor clave en el expediente del endeudamiento de los pobladores, pues sus trabajos han desembocado en recomendaciones que han precedido los anuncios presidenciales de mayo de 2007 sobre el endeudamiento de la vivienda.

## EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Creado en 1965 a fin de coordinar la acción en el dominio, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es un actor mayor en el desarrollo de

4 Bourdieu, 2000:30.

las políticas sociales chilenas. Desde la década del ochenta, el *subsidio a la demanda* es la base de la orientación de su política habitacional. Ciertamente que el poder ejecutivo posee influencia sobre el ministerio. El cambio de administración presidencial trae habitualmente una “nueva” política de vivienda. Los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) son entidades estatales desconcentradas a nivel regional que administran diversos programas de vivienda. Su principal tarea consiste en administrar las subvenciones. Hasta muy recientemente aseguraron una buena parte de la construcción del programa llamado “vivienda básica”, antes de su cesión definitiva al mercado privado en 2006.

### EL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCIÓN

Los actores del mercado juegan un rol central en la política de vivienda chilena. Si el Estado determina que las familias tienen derecho a los beneficios y a las subvenciones, la construcción inmobiliaria y el crédito hipotecario están a cargo del sector privado.

Fundada en 1951, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) es la corporación que representa los intereses de empresas de la construcción (residencial, comercial, industrial y de infraestructura). La Cámara siempre ha privilegiado un mínimo de

intervención del Estado en el dominio de la realización de la construcción residencial.

En este proyecto de investigación inicial se consideró entrevistar a representantes del Banco Estado, institución bancaria de propiedad del Estado responsable de la vasta mayoría de carteras de crédito de individuos beneficiarios de la política de vivienda. Desgraciadamente, la institución ha rechazado colaborar con la investigación.

### LOS POBLADORES

A través de la movilización para la mejora de sus condiciones de vida y el reconocimiento de sus derechos, los pobladores constituyen un actor social importante. Ligados al principio a los *campamentos*, los pobladores se reconocen por su rol en la subida de la izquierda radical en el curso de los años 1960<sup>5</sup>, pero también por su lucha contra la dictadura de Augusto Pinochet<sup>6</sup>.

Hoy día, una ciudad como Santiago se confronta a los problemas de los llamados “con techo”<sup>7</sup>, y en este contexto se crean organizaciones que apuntan a resolver los problemas específicos creados por la política misma. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Derechos Habitacionales (ANDHA) es una organización que representa a los “deudores”,

5 Garcés, 2002).

6 Oxhorn, 1995.

7 Rodríguez et Sugranyes, 2005.

aunque continúa refiriéndose al término de “poblador”. Estas organizaciones han luchado en los últimos años por la anulación o la renegociación de la deuda habitacional. Los deudores de ANDHA no representan el universo de los deudores hipotecarios en Chile, pero representan un sector social donde no deja de ser problemática la lógica subsidiaria del Estado que obliga al beneficiario a contraer un crédito hipotecario.

El estudio consistió en entrevistar a una muestra de los actores mencionados. El levantamiento de determinadas entrevistas semiestructuradas se desplegó sobre un periodo de aproximadamente dos meses, entre el 16 de agosto y el 15 de octubre de 2007, en Santiago de Chile.

## Políticas habitacionales históricas

El desarrollo urbano del Gran Santiago ha estructurado de gran manera la demanda de vivienda social, y a largo plazo la tipología de programas gubernamentales de vivienda responde al contexto santiaguino.

La urbanización de Santiago de los años 1940 a 1970 más bien fue el acelerado crecimiento de la

ciudad. Los lotes de tierra arrendados en el campo bordeando la ciudad y los campamentos sobre el borde de cursos de agua son los hábitats que dominan en las clases populares de mediados del siglo XX. En Chile, los pobladores son los habitantes que viven en condiciones miserables en la orilla de la ciudad. Descendiente de la migración campesina a la ciudad, los pobladores trabajan como obreros, artesanos, trabajadores domésticos, o del comercio ambulante<sup>8</sup>. Para asegurar su medio de vida, la familia busca adquirir una tierra o un título sobre el sitio que ella ocupa, desarrollando así el *habitus* de la “casa propia” conquistado por el esfuerzo individual y la acción colectiva de su comunidad.

Entre 1957 y 1973 la mejora de condiciones de vivienda para la población pobre de la ciudad pasa por las luchas colectivas y las presiones sobre el Estado. La identidad del poblador se forja en la medida donde la organización comunitaria es marcada por el cristianismo de izquierda y los movimientos marxistas<sup>9</sup>. En la época de la dictadura, la vida comunitaria se desarticula bajo el golpe de la represión militar. La erradicación brutal de campamentos y de ocupaciones ilegales se acompaña de programas que incentivan los desplazamientos de los más pobres a la periferia desprovista de infraestructura de servicios. Esto tiene por

8 Garcés, 2002.

9 Ibid.

efecto debilitar el tejido social de las comunidades y de limitar sus posibilidades de resistencia<sup>10</sup>. La construcción de la oferta de vivienda social por la política de mercado se hará entonces sin la participación activa de los ciudadanos.

### LA DICTADURA: EL VIRAJE HACIA EL LIBRE MERCADO

Chile ha seguido el programa de reformas de mercado más radical en América Latina, cumpliendo con lo que el FMI le pide según los acuerdos llevados entre 1975-1976. Estas reformas comprenden: la reforma de la seguridad social; la municipalización de la educación y de los servicios de salud de primera línea; la reorganización regional del país; liberalización de la educación superior; la privatización de empresas del Estado; la liberalización del sector financiero; la reforma del código de trabajo<sup>11</sup>. Entre 1973 y 1981 el gobierno corta los gastos sociales de 40% a 30% del PIB, reduciendo la burocracia a aproximadamente 5% por año, vendiendo todas salvo 24 de las 479 empresas del Estado y aboliendo las tarifas aduaneras de un promedio de 94% a un 10%<sup>12</sup>.

La política habitacional bajo Pinochet es fiel a las orientaciones centrales de su gobierno: la privatización de lo que era antes de dominio y

responsabilidad pública. Del lado de la oferta, la vivienda social en Chile no deberá ser más construida ni contratada por el Estado. Es a la empresa privada a la que se le considera mejor para actuar en el dominio de la construcción. Los poderes públicos deben atribuir la ayuda pública al interior de mecanismos de mercado, asegurando así la rentabilidad deseada por los agentes privados. En lugar de construir lo que el Estado les demanda, las empresas constructoras deberán competir por producir eso que los consumidores “desean”<sup>13</sup>. El Estado es llevado a jugar un rol “subsidiador”, por el que sus decisiones son subordinadas a la estabilidad macro-económica de la nación. En lo sucesivo la vivienda será considerada como un derecho que se adquiere con esfuerzo, tal como lo expresa un documento del MINVU en 1975:

La política habitacional del supremo gobierno establece que la vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, acción en la cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad. La vivienda no es, por lo tanto, un regalo del Estado<sup>14</sup>.

La política habitacional como la conocemos hoy día en Chile aparece en 1979. Es el *sistema del sub-*

10 Hidalgo, 2004b.

11 Monje, 2005: 65.

12 Huber, 1996:172.

13 Gilbert: 2003.

14 MINVU, 2004a: 187.

*sidio a la demanda* que consta como instrumento principal. El sistema, elaborado por economistas formados en la Universidad de Chicago, había sido anticipado por la Cámara Chilena de la Construcción a partir de 1974:

El citado modelo se basaría en la asignación de una bonificación del Estado que iría en relación al valor de la obra, al monto de ahorro previo de los postulantes y a sus condiciones socioeconómicas. Considerando estos parámetros el fisco, a través de las respectivas instituciones financieras, otorgaría un crédito, en condiciones especiales, que permitiría complementar la diferencia entre el ahorro y el costo de la vivienda descontando el subsidio<sup>15</sup>.

Según los economistas neoliberales que sostienen este sistema, el subsidio habitacional se justifica tanto en el plano de la eficacia económica como en el plano de la equidad. En primer lugar, la ayuda financiera demandada limitará la ayuda fiscal de programas habitacionales pues el beneficiario participa vía su hipoteca en la inversión. Después, la subvención tendrá un efecto redistributivo en la medida en que el valor del bono disminuye si aquél de la vivienda aumenta. Finalmente el beneficiario podría elegir libremente, en teoría, la casa que conviene mejor a sus necesidades<sup>16</sup>.

La política habitacional chilena fue pionera en adoptar el modelo que la literatura anglo-sajón llama *voucher* en el campo de la vivienda. Esta política excluye todo tipo de acceso a la vivienda que no sea por medio de la compra de una propiedad individual. El Estado, por su parte, se dedicó a respetar la lógica de la cadena ahorro-subsidio-crédito. Alan Gilbert<sup>17</sup> mostró que el Estado chileno actuó con mucha autonomía en la implementación de tal modelo y no fue impuesto, como es de creer, por los “organismos de Washington”. El resultado más interesante que sale del estudio de Gilbert, no destacado tanto por el autor, es que los expertos del Banco Mundial llamaban “un simulacro” a la política chilena. La política chilena en los hechos conservó un papel importante para el sector público: los Serviu organizaban la demanda y contrataban las obras mientras el Banco del Estado otorgaba los subsidios, sin hablar de la morosidad y la anulación de los supuestos créditos hipotecarios. Ahí radica lo esencial del modelo chileno en vivienda: no importa que el Estado se retire o no de la economía, importa sobre todo que *actúa como si el mercado fuera real*, o en su ausencia lo simula. De esta forma se realizó la chispa que puso en marcha el círculo virtuoso de un mercado habitacional para los sectores de escasos recursos.

15 Cámara Chilena de la Construcción; citado en Hidalgo, 2004: 360.  
16 González, 2005.

17 Gilbert, 2003.

## LA CONCERTACIÓN: DE LA PRODUCCIÓN MASIVA A LOS NUEVOS PROBLEMAS SOCIALES

En 1990, muchas esperanzas son puestas en la nueva coalición gubernamental, la que reconoce la “deuda social” que ha dejado la dictadura en herencia. Los dos objetivos de la nueva coalición al poder son: congelar el déficit habitacional y mejorar la calidad de la oferta de viviendas<sup>18</sup>. Los gobiernos de la Concertación consideran positivamente el modelo de subsidio a la demanda iniciado por la dictadura, lo conservan y mejoran. Deciden juntar masivamente recursos fiscales a fin de aumentar el número de subsidios habitacionales otorgados. Desde su implantación la política ha progresado gradualmente en la óptica de reducir el lugar de intervención directa y de mejorar el mercado privado de la construcción y del crédito.

La Concertación otorga además una serie de “perdonazos” consistiendo en anulaciones de deuda para diversos sectores, incluyendo los beneficiarios de vivienda social. En esta época se consideró que las deudas de sectores pobres contraídas en dictadura eran poco legítimas<sup>19</sup>. Sin saberlo, este perdonazo creó un importante precedente para los deudores que siguieron.

18 MINVU, 2004a.

19 Ducci, 2000; Gilbert, 2003.

Al principio del periodo democrático los temas de la política habitacional rearticulan su relación de fuerza bajo la identidad de los “allegados”, personas albergadas en una residencia que no les pertenece. La gran parte de la población que necesita el acceso a una vivienda hace parte de estas familias reagrupadas. Los campamentos existen siempre, pero su tamaño es limitado. Las tomas y las ocupaciones “ilegales” de terreno ya no son respuestas a la falta de vivienda<sup>20</sup>. La demanda de vivienda de los sectores populares ha sido canalizada con éxito al interior de mecanismos administrativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

En el transcurso de los últimos 20 años, la construcción de nuevas viviendas sociales llega a récord histórico. El déficit habitacional al curso de este periodo habría pasado a 543 000 unidades requeridas, número que al salir de la dictadura era de más de un millón<sup>21</sup>. Hecho a notar, es que cada uno de los cuatro mandatos completados por los presidentes de la Concertación ha reducido el déficit habitacional. Ante el déficit las diferentes administraciones han priorizado la cantidad de nuevas habitaciones antes que la calidad de las soluciones. Esta construcción de vivienda ha contribuido a eliminar los “campamentos” más grandes<sup>22</sup>.

20 Se debe salvar, sin embargo, el caso de la Toma de Peñalolén en 1999.

21 MINVU 2004b: 49.

22 Cummings, 2002.

La producción masiva de viviendas ha sido ensalzada tanto al interior como al exterior del país. La política habitacional estaba considerada en los años 1990 como uno de los más grandes éxitos del retorno a la democracia. Sin embargo, a partir de 1997 las primeras tejas comienzan a caer sobre la cabeza de los responsables. En primer lugar, el invierno excepcionalmente lluvioso de 1997 hace aparecer la calidad mediocre de ciertas construcciones. Segundo problema, la construcción de viviendas económicas no cumplen con la generación de barrios. El subsidio habitacional favorece la realización de soluciones individuales y particulares, desde el ámbito privado familiar. Como consecuencia, los conjuntos uniformes de vivienda social carecen de servicios y áreas verdes, y se concentran en lugares específicos de la periferia, exacerbando la segregación socio espacial de la metrópolis chilena. El tercer problema, un movimiento de protesta que agrupa a los “deudores habitacionales”, demanda la anulación de la hipoteca injusta contraída a través de los programas de vivienda del Estado.

### NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL

Las administraciones de Lagos (2000-2006) y de Bachelet (2006-2010) han incorporado una serie de reformas en la política habitacional. La “Nueva Política Habitacional” pretende aumentar el finan-

ciamiento bancario para la vivienda social, quitar al Estado su rol protagónico en el crédito y la producción. Esta política apunta igualmente a estrechar la focalización de recursos hacia los sectores pobres, puesto que según los estudios estadísticos, el quintil inferior de ingreso no recibía necesariamente más subsidio habitacional que los otros quintiles<sup>23</sup>. En lo concerniente al endeudamiento, la política responde a una problemática constante desde el inicio de los programas del subsidio a la demanda. La incapacidad o la dificultad de pagar las mensualidades han creado un malestar político importante, haciendo evidente que varios sectores de la población no puedan estar sujetos a un crédito hipotecario. Las demandas para la condonación de la deuda habitacional llaman a un cambio de orientación en la política.

El MINVU engendra una serie de alternativas destinadas a los sectores pobres e indigentes considerados insolventes: el *Fondo Solidario Habitacional* y la *Vivienda Social Dinámica sin Deuda*. Estos programas de subvención se orientan a los postulantes cuyo puntaje CAS es inferior al umbral de pobreza<sup>24</sup>. El Estado retira su oferta de crédito hipotecario para las personas de escasos ingresos, pero que pueden acceder a un crédito, dirigiendo a esta clientela hacia el mercado privado. Los fondos economizados han sido así reorientados hacia los

23 Cummings, 2002.

24 Jirón y Cortés, 2004.

sectores más desfavorecidos para crear una oferta de vivienda sin endeudamiento, el MINVU ofreció en 2004 más de la mitad de su presupuesto de subsidios, de 55%, al primer quintil de ingresos, el más necesitado en términos de vivienda<sup>25</sup>. La política responde a las críticas sobre la mala focalización de los recursos e intenta poner término a los malos resultados de la acción crediticia del Estado. Haciendo esto se retoma el espíritu de la Cámara Chilena de la Construcción, que llama a distinguir más claramente la oferta dirigida al mercado privado y aquella que es dirigida a personas en situación de indigencia<sup>26</sup>.

Entonces, en el año 2000, se hizo un cambio en la política habitacional. Se dijo vamos a escoger a los que verdaderamente están debajo de la línea de la pobreza, y no les vamos a pedir que paguen un préstamo; les vamos a pedir ahorro y el resto va a ser todo subsidio. Y para los que están encima de esta línea, les vamos a decir: bueno, paguen sus viviendas con un préstamo, pero no del Estado, vayan al banco y el banco les va a dar un préstamo, y [usted trabaje] como deudor bancario.

- Entrevista nº 3, MINVU

En cambio, la reforma anuncia que una mayor parte de la población tendrá que entrar al mercado financiero privado para acceder a la casa en propie-

dad. El objetivo es “convocar al sistema financiero” para el financiamiento de viviendas económicas a tasas de interés similares a las obtenidas por las clases medias<sup>27</sup>.

Para lograr una inversión privada, la política del gobierno de Lagos inicia varios esfuerzos para estimular a las instituciones bancarias privadas para que sean capaces de responder a la nueva demanda. Primero, se estimula el mercado secundario de títulos hipotecarios, mediante la securitización. Luego, el Estado establece un seguro de morosidad. En un acuerdo del 2001, el Estado da una serie de garantías a los actores financieros privados para incentivarles a prestar a esas nuevas clientelas. El acuerdo ofrece protecciones a los bancos para enfrentar el alto riesgo de morosidad. El Estado se compromete así a reembolsar la diferencia en el valor del seguro que cubre el valor del remate de clientelas de bajos recursos<sup>28</sup>.

Dentro de esa nueva clientela de crédito privado se cuentan familias que califican como “pobres”, hoy llamadas “vulnerables”, que obtienen subsidios para viviendas sociales del Fondo solidario. El programa de vivienda sin deuda hoy día está fusionado al Fondo Solidario a la Vivienda, el cual tiene dos tramos: con o sin deuda hipotecaria. Este último programa se convierte en el pilar de la oferta de viviendas sociales a partir de la nueva política ha-

25 MINVU 2004b: 85.

26 Rodríguez, 2005.

27 Jirón y Cortés, 2004.

28 Ibid.

bitacional del gobierno de Bachelet. Además de mejorar la calidad de las viviendas, la política del 2006 apunta a apoyar la promoción de la participación de los beneficiarios y de los agentes privados<sup>29</sup>. La novedosa fórmula de postulación mediante Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) puede verse como una continuidad en la tendencia a limitar al Estado en un rol subsidiario. Como se mencionó, en las décadas 80 y 90 los SERVIU mantuvieron una acción fuerte, ya sea en la producción de vivienda o la otorgación de créditos hipotecarios.

Una de las fuerzas... de los cambios en la política habitacional es que hoy en día, el Estado dejó de construir, y construye el sector privado con control del Estado, o sea, el Estado asume una mayor vigilancia, supervisa, monitorea el desarrollo de la política habitacional, pero no se implica en la construcción directa de las viviendas. Y desde ahí, hay que establecer una fuerza social entre el sector público y el sector privado.

- Entrevista nº 9, MINVU

Los intentos actuales para “humanizar” los programas de vivienda, vienen a compensar los defectos de una política de producción masiva que se consolidó durante las dos décadas anteriores. Los esfuerzos del Fondo Solidario para incentivar la participación son en acuerdo con la “inversión social” de la Concertación, desde 1990. También lo son la externalización de las actividades estatales, como en el caso del rol de las EGIS, y la privatización del crédito hipotecario.

29 Surawski et al., 2005.

El conflicto de los deudores habitacionales aparece en este contexto de retiro del Estado. El Estado quiere distinguir a beneficiarios de la vivienda sin deuda, y traspasar el resto de las familias a postular a un crédito privado, e inicia también una política de seguro al sector bancario para incentivarlo a prestar a clientelas vulnerables. En tal coyuntura, las protestas de los deudores desafían la sustentabilidad de la política subsidiaria.

## Relaciones sociales y conflicto político

### LA VIVIENDA EN PROPIEDAD: DEL DESEO A NUEVOS PROBLEMAS

Las estadísticas muestran que la casa en propiedad suplanta ampliamente el arriendo residencial, así mismo en los medios modestos. Pocos países tienen tasas de domicilio en propiedad tan elevadas como Chile. En 1992, la tasa de propiedad en Chile era de 80%, sobre pasada solo por las de Singapur (90%), México (83%) y Pakistán (83%)<sup>30</sup>. La importancia de la *casa propia* es percibida en el caso de todos los actores de la política habitacional en Chile, a través de las demandas de los movimientos de *pobladores*, las perspectivas de la oferta privada y de los programas estatales.

30 Cummings, 2002: 199

*La casa propia* es la forma dominante que está asociada a la necesidad de alojarse. Hay seguramente varios factores que explican esta tendencia dominante de la vivienda en propiedad: los países ampliamente urbanizados pero cuyo PIB es poco elevado presentan tasas más elevadas de propiedad domiciliaria<sup>31</sup>. En Chile como en otros países de América Latina, la vivienda en propiedad es un medio de salir de la marginalidad, de tener un mínimo de seguridad contra los imprevistos.

Pero si tú lo piensas, cuando esa familia ha obtenido una vivienda, una vivienda regalada, que no sea una vivienda muy buena, muy maravillosa, si en un minuto dado deja de tener empleo, a lo mejor si no tuviera esa vivienda, tendría que ir a vivir a... una choza. Entonces, eso lo convierte en un marginal, o sea lo deja prácticamente fuera de las redes de ayuda. En eso, digamos, de estar en una vivienda, es posible, de que acceda, digamos, a redes de apoyo y a la medida que va recuperando un trabajo, ya no está en situación de marginalidad.

- Entrevista nº 2, CChC.

Es el único patrimonio que podemos dejarle a nuestros hijos, aparte de los valores, nada más.

- Entrevista nº 5, pobladora

La política de vivienda no es extraña a esta realidad. En Chile la política habitacional ha sido estructurada completamente alrededor del acceso a la propiedad. Hay una presión fuerte sobre el Es-

tado para acceder, no solamente a mejores condiciones de vida, sino a un patrimonio inmobiliario (entrevista nº 3). El Estado ha apostado a la vez, sobre la satisfacción del deseo popular de una *casa propia*, sobre la necesidad de una industria de la construcción explorando nuevas oportunidades y sobre la estimulación del sector financiero por el ahorro de sectores populares. Sin embargo, la satisfacción a corto plazo del deseo de propiedad ha engendrado problemas de nuevo orden.

Dado el esfuerzo del Estado por maximizar la cantidad de construcciones, la calidad de las viviendas es limitada al mínimo. Existe un gran número de viviendas sociales módicas que son inadecuadas para la necesidad de una familia. Las casas yuxtapuestas y los departamentos en copropiedad no han sido concebidos para albergar el crecimiento de la familia. Igualmente, considerando que las condiciones de vida se mejoran desde hace 20 años y que las preferencias cambian, estas familias no pueden vender su casa en el mercado, pues las viviendas módicas no tienen ningún valor comercial. La demanda por las viviendas sociales usadas es inexistente. El país arriesga de encontrarse con “un stock de viviendas a demoler porque nadie va a querer vivir allá” (entrevista nº 10).

Hasta hoy las soluciones propuestas por el Estado para arreglar este problema han tenido comienzos

31 Cummings, 2002

difíciles, y sus resultados son todavía moderados. Son los programas de movilidad habitacional y *leasing*, alquiler con opción de compra. Estas opciones tienen por objetivo educar a las familias en la elección de otras opciones que la casa propia<sup>32</sup>. La movilidad residencial debe permitir un dinamismo más grande alrededor del mercado de viviendas sociales a fin de que puedan ser revendidas y servir a futuros beneficiarios. La industria de la construcción podría así abandonar el sector de las viviendas modestas para concentrar sus inversiones en la construcción de viviendas con estándar más elevado. La movilidad habitacional tiene como objetivo agregar un valor al sector donde se emplaza la vivienda, mediante la estimulación del mercado secundario de la compra-venta.

Las organizaciones de endeudados y algunos políticos critican severamente el programa de *leasing*, que ofrece subvenciones a familias pobres que se apresuran a adherirse ya que las condiciones de acceso son menos exigentes.

Hay que mencionar también el caso de [...] los que cayeron en la trampa del leasing, que son los más afectados de todos.

- Comunicado de ANDHA Chile a Luchar, 16 de enero de 2008.

El leasing es una opción de compra, o sea, casos sociales que están pagando una mensualidad, y si

dejan de pagarla o no pueden pagarla, pierden la casa, o sea, no tienen... pierden toda la plata que pusieron porque es como un arriendo con una opción de compra, y es leasing social, o sea, por eso le digo que son métodos que metieron ahí que son absolutamente contraproducentes.

- Entrevista nº 8, senador.

La política del gobierno de Bachelet reconoce la importancia de la movilidad habitacional mediante la creación de dos programas de subsidios de vivienda usada: el subsidio de Adquisición de Vivienda Construida (AVC) y el de Adquisición de Vivienda Existente (AVE). Sin embargo, en el curso del 2009 se generaron fraudes con este subsidio. Existía la venta entre familiares del mismo hogar, lo cual generaba que la familia obtuviese cerca de 11 millones de pesos y sólo existía un cambio de propietarios, ya que nadie fiscalizaba que el vendedor de la vivienda se cambiase a otra casa. Este problema hace manifiesto la falta de regulación y la dicotomía entre los objetivos sociales del Estado y los instrumentos liberales de mercado.

De hecho, la propiedad privada continúa siendo el elemento central de la política de ayuda financiera a la demanda. El primer principio de la política del régimen militar estaba formulado como “la vivienda es un derecho al que se accede con esfuerzo”. Este pensamiento está bien inculcado en los acto-

32 Jirón y Cortés, 2004

res próximos al poder. Los representantes del sector privado hablan de manera peyorativa de “vivienda ofrecida en regalo” (entrevista nº 2). Una funcionaria lamenta el hecho de que un patrimonio elevado sea transferido a la población, “es demasiado fácil” afirma ella a propósito del acceso a las subvenciones (entrevista nº 3). “Un derecho que se adquiere con esfuerzo” se traduce meramente en “bien que se adquiere en el mercado”. Un fundamento esencial para comprender cómo la lógica de subvención articula la propiedad de los beneficiarios con la obligación de endeudamiento hipotecario.

Así que en esas condiciones el Estado está entregando subsidio, dicen que te entregan casa, pero no es así, porque en la práctica está induciendo a la gente a que tenga crédito hipotecario.

- Entrevista nº 6, pobladora.

## DE LAS FAMILIAS ENDEUDADAS

Los programas del MINVU han producido un endeudamiento problemático entre los sectores populares. De hecho, el endeudamiento, que es relativamente despreciable al ingreso de un trabajador medio del sector formal, se vuelve el objeto de inestabilidad y vulnerabilidad para los sectores formados en su mayoría de trabajadores del sector informal. La precariedad y la inestabilidad de sus medios a veces vuelven difícil el pago de mensualidades.

Los representantes de las organizaciones de endeudados afirman que las familias pobres llegan a pagar entre 40% y 60% de sus ingresos mensuales en hipoteca (entrevista nº 7). Además del problema económico, la apuesta del endeudamiento exacerbaba el poco grado de satisfacción de los beneficiarios frente a un producto adquirido. El sentimiento de haber sido estafado en un sistema de financiamiento bancario, como la mala apreciación de las propiedades, ha suscitado la desafección de los sectores populares frente a su responsabilidad con el crédito.

[...] porque la calidad de las viviendas de aquí, para lo que pagábamos de dividendo era muy alto, o sea, estábamos pagando un dividendo de \$40.000 de un subsidio unificado, o sea, básico privado o un básico unificado, y estos son básicos.... Porque de lo que estaban hechos por fuera los departamentos, de repente los niños jugando... de un pelotazo se quebraban, entonces estábamos pagando un dividendo por sobre \$40.000, por eso hablo de digno entre comillas, porque aquí llegó de todo y uno vive prácticamente encerrada, yo no me arriesgo a mandar a los niños a comprar siquiera porque aquí esto está, pero... horrible, horrible de malo, entonces uno desgraciadamente para vivir dignamente tiene que tener plata porque de otra manera no se puede.

- Entrevista nº 14, pobladora.

## LA "CULTURA DEL ENDEUDAMIENTO"

En el MINVU los funcionarios tratan de minimizar el alcance del problema: "*hay mucha gente que grita, eso no quiere decir que haya mucha gente endeudada*" (entrevista nº 3). Un diputado minimiza el alcance de las recriminaciones cuando se le pregunta por qué hay tanta gente con una deuda hipotecaria: "*es claro, porque hay mucha gente que ha accedido a una vivienda*" (entrevista nº 13). La cultura de morosidad es otra manera de disminuir el alcance del problema. La cultura del retraso en el pago, particularmente hacia el Banco del Estado, está bien inculcada en la cultura popular chilena. Es sobre todo esta "cultura" la causa, según los responsables de la política (entrevista nº 1, 3, 9 y 13). Las personas no pagarían sus dividendos diciéndose: "si mi vecino no paga, ¿por qué yo debería hacerlo?". El hecho que el Estado posee su deuda, los pobladores se sienten menos comprometidos a pagar pues creen posible que las autoridades terminen por anular su deuda, como se ha producido varias veces en la historia reciente. A veces, existe una falsa percepción de que la deuda no existe más, particularmente si la casa ha sido vendida de manera informal o ilegal. Finalmente, el Estado mismo es responsable puesto que utiliza poco las medidas de presión para hacer pagar a los morosos. La presión causa una mala imagen política: como embargar la casa de una familia que la ha obtenido justamente

porque no tenía. Los costos administrativos para cobrar las deudas serían también más elevados que las deudas pequeñas de esta gente pobre<sup>33</sup>. Varias veces entonces, el medio utilizado para resolver el defecto de pago ha sido la anulación pura y simple de la deuda. Después del primer "perdonazo" promulgado por Patricio Aylwin, en 1990, el presidente Ricardo Lagos en su momento inicio una serie de amnistías que siguieron bajo el mandato de Michelle Bachelet. La última gran medida de anulación data del 21 de mayo de 2007. Estas medidas no concuerdan con la lógica central de la política: ahorro-subsidio-crédito, donde ciertamente los funcionarios tienen una tendencia a minimizar su importancia.

Igualmente, la tasa alta de morosos en el Banco del Estado y en los SERVIU, comparado con el promedio en el sector privado, fortalece la mala imagen de la institución estatal como cobrador de deuda.

En Chile existe una cultura de endeudamiento que es notablemente superior a la cultura del pago. Existe una brecha entre el endeudamiento y... ni siquiera con la capacidad de pago, la voluntad de pago. Eh... y esto es una opinión muy personal, creo que el Estado, de alguna manera, en materia de política habitacional, ha sido extremadamente generoso... a la hora de... exigir el pago de las deudas. [...] Es totalmente diferente cuando la deuda la tienen, no con el Estado pero sí con la banca privada.

- Entrevistas nº 9, MINVU.

33 Ducci, 2000; Gilbert, 2003.

OTROS ARTÍCULOS: La apuesta del endeudamiento en la política habitacional Chilena / **Antoine Casgrain**

La opinión personal de agentes del MINVU ilustra uno de los argumentos utilizados para privatizar el crédito hipotecario. El problema de la política anterior estaba, según los funcionarios, en la cultura de no pago al Estado y el mal accionar del Estado en el cobro de deudas (entrevistas 1, 3 y 9). Esta argumentación explica en parte lo que incentivó el gobierno a desligar al sector público a dicha tarea.

Con la política actual, un número más alto de familias obtienen acceso a vivienda a través de crédito privado. Una situación que temen los pobladores, quienes creen ser forzados de integrar un negocio engañoso.

Ya no construyen, no vuelven a dar más créditos, que sería lo mejor, que el SERVIU se haga cargo de nuevo de los créditos para las viviendas. Pero también que regulen la parte financiera, o sea, de los privados, que lo regulen. Que a nosotros, no nos cobren en exceso, que regulen el negocio, porque al final son los privados que... Porque al final mira ¿qué pasa? Al entregar, el SERVIU puede tener la posibilidad que las constructoras postularán a hacer viviendas sociales ¿cierto? ¿quién ganaba? La constructora. Después ganaba el banco, porque el banco financiaba y el banco ganaba. Y los únicos que perdemos somos nosotros.

- Entrevista nº 4, pobladora.

Algunos temen que el acceso garantizado a crédito privado termine por remates de "viviendas sociales".

Uno siempre está aprendiendo más y me doy cuenta que es fácil obtener un crédito hipotecario porque existe una garantía estatal. Y el Estado está tapando todos los errores, yo no me quiero imaginar los remates que habrán de aquí a 10 años más.

- Entrevista nº 6, pobladora.

Dentro de esas pobladoras, la privatización representa el abandono de su situación habitacional a empresas privadas poco reguladas. Al contrario, los partidarios de la política actual creen que el rol del Estado se concentra a estimular la construcción de viviendas y el financiamiento bancario. El Estado no tendría que intervenir en la obligación del individuo propietario con el banco privado.

## LA "PRECARIEDAD ECONÓMICA"

A parte de la cultura de la morosidad, hay una serie de factores que pueden ser evocados para explicar la elevada tasa de endeudamiento. De hecho, la interpretación del fenómeno de endeudamiento es objeto de un conflicto político entre los actores que tratan de definir la política social en materia de vivienda. Las malas condiciones de empleo son expuestas por los pobladores endeudados para explicar su situación.

¡El trabajo! ¡La economía! ¡Los sueldos son indignos! ¿Qué hace viviendo una persona con 140.000 pesos que quedan en 120.000 pesos al descontar las cotizaciones? tienes que pagar dividendos de

80.000 pesos, y los servicios básicos, ¿y con qué comes? no se puede.  
- Entrevista nº 5, pobladora.

Los elementos estructurales de la economía chilena hacen que los beneficiarios de la vivienda social sean acorralados por su endeudamiento. El empleo, formal e informal, es fuertemente precarizado y la situación de trabajo irregular no favorece la movilidad social. La desregulación del mercado de trabajo y la privatización de fuentes de empleo, favorecen la extensión de la pobreza en la gran parte de los trabajadores que alternan empleo y desempleo<sup>34</sup>.

Para el movimiento social, la política es un instrumento inequitativo. Los dividendos contribuyen en mantener a los beneficiarios en situación de pobreza (entrevistas nº 4, 5, 7, 16). En la lógica neoliberal, el usuario contribuye con sus ingresos al financiamiento de su vivienda, lo que implica, en un contexto de desigualdad social creciente, que la política habitacional cese de ser un vector de la justicia social.

## LOS TRÁMITES

Los endeudados de la vivienda SERVIU son familias que habían sido beneficiadas para la obtención de una vivienda básica que tenía pocas exigencias

del Estado, así los pagos eran poco elevados. Las familias habían sido seleccionadas a través del formulario de la ficha CAS, probando así su situación de pobreza. Varias familias pobres, o cercanas al umbral de pobreza, han decidido optar por el Programa Especial para los Trabajadores (PET). Este programa finalizado en el año 2002 era destinado a grupos corporativos de pequeños asalariados: obreros, empleados municipales, de la salud, del transporte. Sin embargo, la manera de certificar el verdadero ingreso de las familias postulantes no era adecuado, haciendo que varias personas se endeuden en una banca privada sin tener efectivamente la capacidad de poder liquidar su endeudamiento (entrevista nº 12). A veces por desconocimiento de los programas, otras veces con ganas de obtener de manera expedita una casa propia, los pobladores se inscribieron para beneficios que no les correspondían.

Nosotros, para obtener una vivienda en el año '94, donde para obtener una vivienda era... casi imposible, porque lo que se estaba construyendo a través del SERVIU, no habían viviendas sociales, era muy raro que estuvieran construyendo... Aparte que llevábamos dos, tres años viviendo [de allegado] o postulando, o agrupado, no sé cómo llamarlo, en los comités de allegados, que había en cada comuna. En cada población había estos comités donde precisamente era para la gente que no tenía vivienda, en-

34 Agacino, 2006.

tonces tú llevabas tres años, cuatro años, esperando de tener una vivienda. Entonces, llega este asunto del programa PET, implementado en el año, como te digo.

Porque te pedían una cantidad de... un sueldo mínimo de doscientos mil pesos. En el año '94, tú no ganabas más de cien. Y... nosotros tuvimos que... que arreglar mucha documentación, con la ayuda de las asistentas sociales, y... así obtuvimos la vivienda. Y mucha gente que de nosotros pagó para inscribirse en algún gremio, puede haber sido el transporte, la educación, o la salud, nosotros pagamos cerca de doscientos mil pesos para falsificar toda esa documentación, y tú podías obtener la vivienda PET. Así era. Por ejemplo, no era que la vivienda era de mejor calidad, la vivienda es la misma. Igual, la mala construcción, eh... ¡el barrio! eh... ¡estaba todo mal! Pero... pero la desesperación de vivir de allegado, te llevaba a hacer esa falsificación de documentos.  
- Entrevista nº 11, pobladora.

De la misma forma, en las familias que no han falsificado documentos y que se encuentran en el programa PET conforme a su nivel de ingreso, la insatisfacción es palpable. Las viviendas disponibles para los trabajadores situados encima del umbral de la pobreza están hechas con el mismo modelo

de la vivienda social básica, con algunas mejoras al nivel de terminaciones. En tanto, las medidas de reducción o de anulación de deuda no los han tocado (entrevista nº 4). Las tasas de interés sobre sus préstamos hipotecarios son muy elevadas y no se benefician de la tolerancia del Estado frente a los "morosos", puesto que tienen préstamos bancarios. Ellos compraron viviendas con subsidio habitacional, y la mayoría tiene debilidad de medios y pagan tasas de interés, algunas veces hasta 12% al año<sup>35</sup>, pagando su casa dos o tres veces su totalidad (entrevista nº 4, 6, 8, 11 y 16).

Incentivando el endeudamiento por el mercado, el Estado no ha hecho reglamentar las condiciones de préstamo a los beneficiarios. Con frecuencia, estas familias no tienen ningún margen de manejo para renegociar su préstamo hipotecario a mejores tasas.

La diferencia es que los que se están endeudando hoy con la política habitacional, lo hacen con un subsidio mayor, la vivienda es mejor, y además el crédito es más barato porque la tasa es más baja. Sin embargo, los que a lo mejor se endeudaron hace diez años, ocho o más, están endeudados y dicen por qué debo pagar mucho más por una vivienda que es más mala y que... como se llama... y que tengo que pagar un dividendo más alto y me quedan

<sup>35</sup> Según información del Banco del Estado al Senado, en 2008 los  $\frac{3}{4}$  de los 200 000 deudores del PET recibieron una rebaja en la tasa de interés a 6,5%, conforme mensaje presidencial 2007. En marzo 2009, todavía quedaban 46 000 familias sin beneficios por ser morosas o castigadas, pagando tasas entre 8% y 11%. Periódico electrónico del Senado. [En línea]. 12 de marzo de 2008.

todavía quince, veinte años por pagar, entonces eso es una situación compleja porque... ha generado una iniquidad.

- Entrevista nº 2, CChC.

En el curso del decenio 2000, el movimiento de protesta de los deudores habitacionales ha puesto a la luz la compleja situación de los beneficiarios de subvenciones a la vivienda. Urgidos por el deseo y la necesidad de adquirir una casa propia, los sectores populares se sienten estafados por una política inconsiguiente que fomenta las iniquidades.

### LA RECIENTE LUCHA DE LOS DEUDORES

Las reivindicaciones apuntan a la anulación de las deudas hipotecarias que existen probablemente después de los años 1990. En los sectores populares, los comités de endeudados comenzaron a intensificarse alrededor del año 2000<sup>36</sup>. Ellos tienen audiencia mediática a través de manifestaciones y acciones relámpago. El movimiento social gana en amplitud en la medida en que aumenta el número de "beneficiarios" de la política. Algunas veces, el movimiento proviene de medios militantes del mundo poblador.

En el contexto de diversos escándalos nacionales al respecto de las faltas en la construcción asocia-

das a las viviendas sociales, los pobladores hacen conocer su insatisfacción. Se crean nuevos comités basados sobre las reivindicaciones adheridas a la política habitacional misma: comités sobre la mala calidad de las viviendas y comités de deudores. Ellos consideran como una injusticia el deber pagar mensualidades elevadas a la banca a pesar de su situación económica estancada cerca del umbral de la pobreza.

Hacia 2000, los comités de deudores se difunden en los barrios pobres, oponiéndose a los embargos habitacionales llevados por la compañía Inversa, contratada por el Estado para este fin. Creando nuevos programas habitacionales sin endeudamiento, el ministerio da una legitimidad a las demandas de antiguos beneficiarios. En 2004 aparece una organización nacional bajo el nombre de Asociación Nacional de Deudores Habitacionales (ANDHA<sup>37</sup>). Esta organización participa en movimientos de presión y negociación con el gobierno, hasta hoy día. Particularmente fuerte en Santiago, pero con secciones en todas las regiones del país, el movimiento entabla acciones de gran variedad, como huelgas de hambre, bloqueo de rutas, colocación de banderas en los edificios. Los medios de presión de ANDHA y de otras organizaciones de pobladores darán lugar a una serie de medidas

36 La información de esta sección ha sido recogida a partir de nuestras entrevistas y discusiones con militantes, durante mi estadía en Santiago en 2007.

37 La organización nacional modifica su nombre hacia 2005, llamándose en adelante como Asociación Nacional de Derechos Habitacionales.

orientadas a reducir o anular la deuda de los pobladores. Las asociaciones de deudores y de pobladores hoy día reclaman medidas de reducción del endeudamiento para los sectores de la población que se encuentran endeudados con la banca privada, en el cuadro de nuevas orientaciones del MINVU.

El mundo político toma nota de las demandas populares a medida que se incrementan las protestas. Un informe elaborado durante una comisión del Senado chileno sobre los deudores de vivienda social caracteriza tres tipos de caso: los deudores SERVIU, los deudores SERVIU-Banca y los deudores PET<sup>38</sup>. Los dos primeros casos son relativamente idénticos según la caracterización social, su sola diferencia reside en el hecho de que los segundos (SERVIU-Banca) han sido pasados a la banca privada en los primeros años de la política de privatización del crédito (a partir del 2002). Estos dos sectores reagrupan 280 000 deudores antes de la ola de medidas de reducción de la deuda. Al principio, sólo las personas bajo el umbral de indigencia, las personas de la tercera edad o en situación de enfermedad grave habían tenido derecho a una anulación total de la deuda, los otros debían satisfacerse con una “subvención sobre su deuda”.

38 Senado de Chile, *Informe de las comisiones de hacienda y de vivienda y urbanismo, unidas, relativo a la situación de los deudores habitacionales*, depositada el 4 de abril de 2007.

OTROS ARTÍCULOS: La apuesta del endeudamiento en la política habitacional Chilena / **Antoine Casgrain**

El Senado propone en abril de 2007 regular, después del pago de un monto compensatorio, la deuda de 90 000 deudores SERVIU y SERVIU-Banca que permanecían sin beneficio. Esta proposición ha sido retomada por el gobierno e incluida en los anuncios presidenciales del 21 de mayo de 2007. Durante el mensaje presidencial, la presidenta anunció la condonación de la deuda para todas las familias que residían en una vivienda reconocida por el Estado con fallas en la construcción. Los otros deudores verán anularse su deuda a condición de pagar un monto previamente de 12, 18 o 24 UF según el caso<sup>39</sup>. El gobierno ha querido que los deudores que están al día en sus pagos sean recompensados por su esfuerzo, dándoles a pagar un monto menos elevado para ellos. Respecto a los beneficiarios del PET, la presidenta no les concede ninguna reducción en la deuda. Los deudores del Programa Especial de Trabajadores (PET) serían un número de 204 000, pero a diferencia de otros guardaban su deuda con la banca privada. Especifiquemos que este programa era destinado en un principio a los trabajadores situados por encima del umbral oficial de pobreza. Considerando que estas familias pagan su hipoteca a tasas de interés superior a la media, el gobierno ha demandado al MINVU de renegociar, ante los bancos, las tasas de interés aplicadas a estos deudores.

39 Según el MINVU, al concluir el año 2009 un 75% de los beneficiarios habían pagado su deuda y salió de la cartera (MINVU, 2010).

## **REACCIONES SOBRE LAS MEDIDAS DE ANULACIÓN DE DEUDAS**

La medida de anulación con un pago mínimo prede terminado destinada a los deudores del SERVIU ha sido en general bien recibida por el conjunto de los actores. Se trataba de una medida de equidad, tomando en cuenta el hecho de que la nueva política habitacional ya no pide créditos a los sectores más pobres.

Sin embargo, en las filas de los agentes del ministerio se lamenta que el ejecutivo haya cedido a las presiones de la calle. En general, se tiende a defender el modelo de la política tal como ha sido concebido. El sistema de crédito público, según ellos, era adecuado, permitía a los menos pudientes tener un crédito ajustado a su condición (entrevista nº 1 y nº 3). En general, se lamenta del escape de antes, adoptado desde Lagos, que justifica la anulación de todas las deudas. Por otro lado, un diputado de la Concertación atribuye las anulaciones a las presiones de un movimiento que no tiene propuestas a largo plazo, que hace alianza entre la extrema izquierda y la extrema derecha (entrevista nº 13).

La derecha chilena, sobre todo la Unión Demócrata Independiente (UDI), efectivamente apoya a las organizaciones de deudores habitacionales. Ciertos actores políticos de la derecha continúan apoyando las demandas de los deudores a la banca privada, como los programas PET y aquellos del leasing. A propósito de las bajas de interés acordadas a los deudores PET:

Es que van a renegociar caso a caso a una tasa de mercado de hoy, cinco por ciento anual, van a rebajarles los dividendos, el principal acreedor es el Banco del Estado, que es un banco público, pero que se comporta como un banco privado, ellos hicieron el cálculo y... si bien tienen en promedio un dividendo de cuarenta y cinco mil pesos, la rebaja va a ser de un once por ciento, de cinco mil pesos, más o menos. Y eso no... resuelve el problema para las personas.

- Entrevista nº 8, senador.

Ciertamente la oposición presiona al gobierno. Las medidas de perdón de deudas pueden convertirse en demandas interesantes para la derecha, puesto que ellas gustan al electorado. Además, estas demandas no encauzan la estructura de la política subsidiaria, ni tampoco el papel de los agentes privados, bancos y constructoras.

El movimiento social critica por su lado la falta de consistencia de las medidas de aligeramiento de la deuda. Los deudores no piden la simple anulación de la deuda, sino que desean pagos "justos" para todos los programas de subsidio habitacional hacia la población pobre.

En esa pelea el Estado negocia con nosotros la condonación, [pero] nunca lo hemos pedido, lo que queremos es el cambio en la política habitacional, con crédito hipotecario estatal, con tasas de interés reguladas, y con capacidad de pago de acuerdo a las características de las familias. Entonces, ¿el Estado cómo responde ante la presión social? Nos respon-

de con la condonación de las deudas SERVIU, eso fue un triunfo nuestro porque hasta el año 2002 no era tema, si tú ves los programas de gobierno son ridículos al respecto, son cosméticos. Esa lucha la damos en el 2005, pero entre el año 2002 y el año 2007, lo que nosotros estamos peleando es el cambio en la política habitacional [...]

Entonces hoy día el Estado está en una durísima posición, si el Estado hoy día dice: no me afecta tapar toda la deuda habitacional, lo va a hacer, el total se va a ir con su casa pagada pero va a tener que pagarle las 1200 UF al privado, pero no cambio la política habitacional ni un pelo, no la va a tocar.

- Entrevista nº 7, pobladora.

Las reivindicaciones del movimiento han llevado a un reposicionamiento de la concepción de la política. Aquella pasaría por una legislación que especifique que la vivienda hace parte de la “seguridad social”, lo que obligaría al gobierno a reglamentar los pagos mensuales. Además, el conjunto de los deudores luchan sobre el mismo frente y reivindican una misma identidad. Los deudores del privado, dejados por su cuenta, se lamentan de que las autoridades “nos dividen en decretos” (entrevista nº 4).

Como resultó con las medidas anteriores, los beneficios de la presidenta Michelle Bachelet hacia los deudores habitacionales causaron un nuevo ciclo de demandas para la condonación. Si bien los deudores asociados al antiguo Programa Especial de Trabajadores (PET) de la cartera del Banco del Estado pudieron beneficiarse de una reducción en las tasas de interés, la insatisfacción de este grupo se mantiene.<sup>40</sup> La aplicación de la Ficha de protección social a esos deudores ha mostrado que más del 50% de esas personas se encuentran en estado de vulnerabilidad social hasta el segundo quintil, es decir, hasta el 40% de los más vulnerables del país. Su causa fue hasta respaldada por el Senado quien pidió al Ejecutivo en mayo de 2008, en una decisión unánime, de otorgar a los deudores PET los mismos beneficios que los acordados a los deudores de las carteras Serviu y Serviu-Banca. Sin embargo, el Ejecutivo rehusó cambiar su postura<sup>41</sup>.

Además de los deudores del PET, que han estado luchando por varios años, una observación en terreno indica que los beneficiarios del Fondo Solidario (tramo II), el programa actual para los sectores pobres, se incorporan cada vez más a

40 Durante el otoño del 2009, la agrupación ANDHA Chile a Luchar estableció un “campamento” en la orilla del Mapocho para protestar en contra de la política del Estado chileno y solicitar beneficios para los deudores no afectados por una condonación. El 20 de junio, después de 42 días de ocupación, los manifestantes fueron desalojados por Fuerzas Especiales.

41 Periódico electrónico del Senado. [En línea]. 16 de junio de 2009 y 13 de mayo de 2009.

las protestas de ANDHA Chile. Estos pobladores que han debido endeudarse con el sector privado van a poner a prueba la nueva estructura subsidiaria de la política habitacional. Todo indica que la administración entrante del Sr. Sebastián Piñera heredará el problema no resuelto de los deudores habitacionales.

## Conclusión: La deuda, estructura social de la economía chilena

Las reformas en la política social apuntan a promover un nivel de orden ideológico y construir, o destruir, las bases de soporte de los modelos sociales. En el origen, la dictadura de Pinochet privatizó la seguridad social con la intención de soportar una individualización, una atomización y entonces una despolitización de la sociedad civil<sup>42</sup>. Podemos ver en el sistema de endeudamiento de la vivienda social, la búsqueda de una mejor eficacia técnica y económica que comporta la racionalización de la estratificación social. Los “beneficiarios”, según las entrevistas, no perciben una inclusión económica dentro de la sociedad. El sistema de subsidio, al contrario, consagra la desigualdad de los ingresos subdividiendo las soluciones de vivienda según la capacidad de pagar de cada sección de ingresos.

---

42 Huber, 1996.

Las desigualdades no son encauzadas por la política social, la política social es un instrumento de reproducción de relaciones económicas desiguales.

La población beneficiada con los programas de vivienda es una clientela cautiva. Se trata de una población que sufre un deterioro relativo de su ingreso, así la precariedad del empleo es la norma. En situación de precariedad económica, los *sin techo* han sido transformados por la política en una población prestataria. Esta nueva clientela debía ampliar las bases de los sectores que tienen recursos en el mercado hipotecario para comprar una casa. Nuevamente este comercio suscitado se tornaría en una salida inmensa para la industria de la construcción y del sector financiero.

Detrás de las puertas de los ministerios, los funcionarios afirman que numerosas viviendas sociales han sido construidas. Para los partidarios de la política habitacional, el Estado ha completado sus compromisos y rechazan la falta o carencia de responsabilidad de los deudores morosos. De esta manera, los organismos estatales respetarían el esquema de mercado, por un lado, forzando a los beneficiarios a jugar su rol de compradores individuales, y por otro lado forzando la compra de vivienda cuya calidad y emplazamiento estarían determinados por la capacidad de pago de los más pobres.

Este estudio no pretende hacer un análisis exhaustivo de la acción de los *pobladores* endeudados por la vivienda social. Han pasado dos años desde el levantamiento de información, pero nadie podría decir que el problema de la deuda habitacional en Chile está resuelto. La última gran medida de condonación de deuda habitacional, el 21 de mayo de 2007, respetó la lógica de la nueva privatización del crédito. Los beneficiarios del Programa Especial de Trabajadores (PET) han quedado fuera del beneficio, demostrando la línea que el Estado establece entre beneficiarios de vivienda social y subsidio al negocio privado. De un lado, el Estado acepta condonar las deudas pasadas que se vuelven incómodas para el Estado. Por otro lado, el Estado pensó que traspasando la cartera crediticia al privado iba a resolver los problemas de morosidad. La persistente confrontación con los deudores habitacionales, hasta el 2009, demuestra que la estrategia no ha sido exitosa. Sin poder salir del paradigma de subsidio a la demanda, la Nueva Política de vivienda de la presidenta Bachelet no ha desarrollado otras soluciones que la vivienda en propiedad, amarrada a la deuda hipotecaria. A pesar de una mejor focalización y beneficios más altos, la política estatal estimula todavía productos habitacionales altamente desiguales y segregados.

En cambio, se ha podido observar que su unidad en la lucha para los pagos justos ha tomado al contrario uno de los fundamentos de la política social actual: la focalización. La organización de los

deudores habitacionales transciende a la división de grupos de beneficiarios en función de decretos de programas (vivienda SERVIU, SERVIU-Banca, PET, leasing). La lucha social tiende a universalizar las demandas frente al Estado, este que tiende a enfrentar la política social con la política de focalización. Una de las alternativas que presentan los *pobladores* en lucha podría resumirse a la seguridad financiera. Esta seguridad financiera haría una suerte de condicionar el esfuerzo financiero de las familias a la realidad de su ingreso. Ante la anulación pura y simple de la deuda, el movimiento de deudores demanda una solución a largo plazo a la cuestión del endeudamiento, que podría pasar por un pago mensual equivalente a un porcentaje de sus ingresos. En la misma línea, la desafección del pago de su hipoteca estaba a menudo justificada por el sentimiento de hacerse timar por los bancos.

Para hacer frente a esta desafección, una alternativa a explorar podría ser la forma de propiedad cooperativa, que incluiría un reparto colectivo de los costos. A través del sistema cooperativo, que puede establecerse con apoyo de los organismos públicos, la vivienda se vuelve un bien de la comunidad. El alquiler sirve a financiar el mantenimiento de una propiedad común, distinguiéndose de una relación de cambio económica en la que los ciudadanos pobres se sienten estafados. Desde una vivienda social en propiedad pública (sea estatal, municipal o cooperativa), que se entrega en arriendo con costos claramente accesibles, es po-

sible asegurar un nivel de bienestar habitacional sin perjudicar económicamente a una familia. El arriendo mínimo se atribuye con preferencia a hogares de bajos recursos, y se ajusta a medida que los ingresos de la familia aumenten. Tal sistema, que existe en varios países de la OCDE, no excluye fórmulas mixtas que permiten el acceso a la propiedad individual. Al contrario, puede favorecer la movilidad social y habitacional, entregando posibilidades para salir de la pobreza. Desde una residencia de calidad de bajo costo, se puede optar con mayor autonomía de decisión por la adquisición de una vivienda. Lo propuesto se entiende desde la visión de la vivienda como un soporte social que se integra a más servicios para el desarrollo familiar: educación, salud y servicios ambientales.

La casa, además de ser un bien físico esencial a la supervivencia, es uno de los bienes simbólicos más importantes del ser humano. La vivienda en sí misma porta las capacidades del individuo de desarrollarse y de participar en el mundo. Si porta en ella la desigualdad y la dominación, la vivienda genera invariablemente situaciones conflictivas, incluso la miseria y la delincuencia. A la inversa, la vivienda social, conocida quizás como la escala del *estar bien* y el medio para la sociedad de mostrar su solidaridad permanente hacia los más desprovistos.

## **Lista de personas entrevistadas**

Entrevista nº 1: *Servicio de vivienda y urbanismo (SERVIU)*, director regional.

Entrevista nº 2: *Cámara Chilena de la Construcción (CChC)*.

Entrevista nº 3: *Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU)*, funcionario.

Entrevista nº 4: *Andha Chile a Luchar*, dirigente nacional.

Entrevista nº 5: *Andha Chile a Luchar*, pobladora.

Entrevista nº 6: *Andha Chile*, pobladora.

Entrevista nº 7: *Andha Chile*, dirigente nacional.

Entrevista nº 8: *Senador, Unión democrática independiente*.

Entrevista nº 9: *Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU)*, funcionario.

Entrevista nº 10: *Cámara Chilena de la Construcción (CChC)*.

Entrevista nº 11: *Andha Chile a Luchar*, pobladora.

Entrevista nº 12: *Servicio de vivienda y urbanismo (SERVIU)*, director regional.

Entrevista nº 13: *Diputado, Partido socialista de Chile*.

Entrevista nº 14: *Coordinación de pobladores en lucha*, dirigente.

Entrevista nº 15: *Andha Chile*, pobladora.

Entrevista nº 16: *Andha Chile*, pobladora.

## Bibliografía

- AGACINO, RAFAEL.** "Hegemonía y contra hegemonía en una contrarrevolución neoliberal madura. La izquierda desconfiada en el Chile post-Pinochet". [En línea]. Enero 2006. Disponible en: <<http://redem.buap.mx>> [fecha de consulta: marzo 2008].
- BACHELET, MICHELLE.** *Estoy contigo, Programa de gobierno 2006-2010*. 18 de octubre 2005.
- BOURDIEU, PIERRE.** *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil. 2000.
- CUMMINGS, JEAN y DIPASQUALE, DENISE.** "The Spatial Implications of Housing Policy in Chile". En: GLAESER, Edward L. y MEYER J.R. *Chile: Political Economy of Urban Development*. Cambridge (MA): Harvard University. 2002. pp 197-249.
- DUCCI, MARÍA ELENA.** "The Dark Side of Chile's Housing Policy". En: TULCHIN, Joseph S. y GARLAND, Allison M. *Social development in Latin America: the politics of reform*. Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers. 2000. pp 149-174.
- GARCÉS, MARIO.** *Tomando su sitio. El Movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones. 2002. 445 pp.
- GILBERT, ALAN.** "Poder, Ideología y el Consenso de Washington Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda". *Boletín del Instituto de la Vivienda*. 18(47): 133-156, mayo 2003. ISSN: 0716-5668.
- GONZÁLES ARRIETA, GERARDO M.** "Mortgage loans and access to housing for low-income households in Latin America". *CEPAL Review*. Santiago (Chile). N° 85: 111-123, abril 2005. ISSN: 1682-0908.
- HIDALGO DATTWYLER, RODRIGO.** *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago (Chile): Pontificia Universidad Católica de Chile; Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. 2004. 491 pp.
- "La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales". En: DE MATTOS, Carlos et al. *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?*. Santiago (Chile): Ediciones SUR. 2004. pp 219-241.
- HUBERT, EVELYN.** "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models". En: ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications; UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development, 1996. Capítulo 6.
- JIRÓN, PAOLA y CORTÉS, Alejandra.** *Ánalisis de la Política Habitacional Chilena y sus futuras orientaciones*. Santiago (Chile): Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile. 2004. 72 pp.
- MONJE REYES, PABLO.** "La Globalización y las políticas de reforma y modernización del Estado en América Latina". En: *Globalización, Identidad y Justicia Social*. Santiago (Chile): Universidad ARCIS; School for International Training. 2005. pp 61-73.

OTROS ARTÍCULOS: La apuesta del endeudamiento en la política habitacional Chilena /  
**Antoine Casgrain**

revista invi N° 68 / Mayo 2010 / Volumen N° 25: 155-182 181

- MINVU.** Más de 215 mil subsidios habitacionales entregó el gobierno en 2009. [En línea]. 24 de enero 2010 [fecha de consulta: 1º de marzo 2010]. Disponible en: <<http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idarticulo=29829>>.
- *Chile: Un siglo de políticas en Vivienda y Barrio.* Santiago (Chile): Gobierno de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Departamento de Estudios (DITEC). 2004. 358 pp.
- *El déficit habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial.* Santiago (Chile): Gobierno de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Departamento de Estudios (DITEC). 2004b. 105 pp.
- OXHORN, PHILIP.** *Organizing Civil Society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile.* University Park (PA): University of Pennsylvania Press. 1995. 373 pp.
- PERIÓDICO ELECTRÓNICO DEL SENADO.** [En línea]. “Gobierno considera imposible solución definitiva a deudores habitacionales”. Departamento de prensa. 16 de junio 2009. Disponible en: <<http://www.senado.cl>>. [Fecha de consulta: 1º de marzo 2010].
- “Comisión de Vivienda propuso aplicar beneficios a los deudores habitacionales según tramos socioeconómicos”. Departamento de prensa. 13 de mayo 2009. Disponible en: <<http://www.senado.cl>>. [Fecha de consulta: 1º de marzo 2010].
- “Ficha de Protección Social se ha aplicado a 73.259 deudores habitacionales de los cuales 601 están en condiciones de marginalidad”. Departamento de pren-

sa. 12 de marzo 2008. Disponible en: <<http://www.senado.cl>>. [Fecha de consulta: 1º de marzo 2010].

**RODRÍGUEZ, ALFREDO y SUGRANYES, ANA** (Ed.). *Los Con Techos. Un desafío para la política de vivienda social.* Santiago (Chile): Ediciones SUR. 2005. 267 pp.

**SABATINI, FRANCISCO et ARENAS, FEDERICO** (2000). “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales.* Santiago (Chile). 26(79): 95–113, diciembre 2000. ISSN: 0250-7161.

**SABATINI, FRANCISCO; CÁCERES, GONZALO y CERDA, JORGE.** “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales.* Santiago (Chile). 27(82): 21–42, diciembre 2001. ISSN: 0250-7161.

**SENAZO REPÚBLICA DE CHILE.** *Informe de las comisiones de hacienda y de vivienda y urbanismo, unidas, relativo a la situación de los deudores habitacionales.* 4 de abril de 2007.

**SURAWSKI, ANTONIETA et CUBILLOS, JULIA.** *Origen e implementación del programa Fondo solidario de Vivienda.* Santiago (Chile): Universidad de Chile, Instituto de asuntos públicos, Departamento de políticas públicas. 2005. 186 pp.

**TIRONI, MANUEL.** *Nueva pobreza urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago en Chile 1985-2001.* Santiago (Chile): Universidad de Chile; PREDES; RIL Editores. 2003. 156 pp.

OTROS ARTÍCULOS: La apuesta del endeudamiento en la política habitacional Chilena / **Antoine Casgrain**