

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN ARQUITECTURA Y DISEÑO MENCIÓN CIUDAD Y TERRITORIO

Candidato a Magister: Marcelo Alexi González Astengo



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA
DE VALPARAISO

Hacia un desarrollo territorial sustentable. Aplicabilidad de normas de excepción para el desarrollo de la vivienda social en Chile, versus la aplicación de políticas habitacionales de largo aliento. Fundamentos para la inaplicabilidad del Artículo N°55 de la L.G.U.C. en las políticas de Vivienda Social en Chile.



Presentación
del

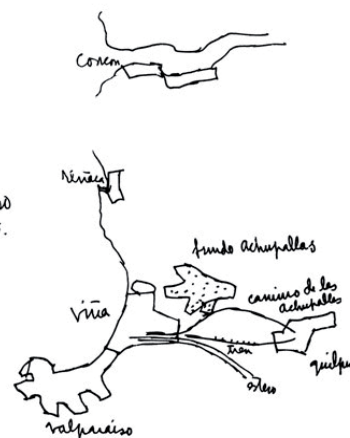
Instituto de Arquitectura de la Universidad Católica de Valparaíso
(Alberto Cruz Coronado, arquitecto).

a los
arquitectos = urbanistas
encargados
de la obra "Achupallas"

Esta presentación consta
A: de una fundamentación
B: de una proposición

(a continuación
comienza la fundamentación)

1953



e[ad]

ESCUELA DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Titulo de la Tesis

Hacia un desarrollo territorial sustentable. Aplicabilidad de normas de excepción para el desarrollo de la vivienda social en Chile, versus la aplicación de políticas habitacionales de largo aliento. Fundamentos para la inaplicabilidad del Artículo Nº55 de la L.G.U.C. en las políticas de Vivienda Social en Chile.

Candidato a Magister

Marcelo Alexi González Astengo.

Institución

Escuela de Arquitectura y Diseño , Pontificia Universidad Católica de Valparaíso .

Directores de Tesis

Sr Mauricio Puentes Riffo, Secretario Académico, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Arquitectura y Diseño, PUCV

Sr David Jolly Monge, Director de Magister y Diseño, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Arquitectura y diseño, PUCV

Fecha

15 de Marzo de 2013.

Nombre Magister

Tesis para optar al grado de Magister en Arquitectura y Diseño, mención Ciudad y Territorio.

Imprenta Degrafis Servicios Gráficos Ltda.

1 poniente 845 Oficina 218 Viña del Mar

Impresión Digital - offset 4 Copias

Diseño Gráfico Gonzalo Caballería - Marcelo González

Viña del Mar - Chile - 2013



Imagen de la ciudad.¹

¹ Imagen Publicada en Revista mensaje Nº 609. Junio 2012,

Agradecimientos:

“La segregación social en el espacio no solo es políticamente inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente inaceptable.”²

La inspiración del presente trabajo busca tributar a muchas familias chilenas que con un gran esfuerzo han forjado su suerte al alero de una vivienda sencilla, muchas formaban parte de villas modestas, en donde los vecinos abrazaron historias comunes y entrañables, donde nuestra historia escribió un gran capítulo de movilidad social.

Es el minuto de agradecer a mi querida Escuela de Arquitectura, la gran vocación docente y testimonial de su trabajo académico, inspirado en una visión del conocimiento, que no es sino, expresión de amor a lo que hace.

Finalmente como es de esperar mis agradecimientos a mi familia y mis padres, agradezco de manera especial a mi padre, mi brazo derecho, esmerado permanentemente en cuanto le es posible ayudar. A mi mujer que prestó oído a cuantas reflexiones me fue posible compartir y supo asistir todas mis ausencias. A mis hijas Gabriela y Francisca y a mi hijo Javier, Los cuatro la razón de todo.

² MINVU CHILE. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, *Santiago 2012*

Índice

Contenido	Página
Título de la Tesis	1
Imagen de Ciudad	3
Agradecimientos	5
Índice	7
Introducción	9
CAPITULO I	13
Declaraciones metodológicas	13
Definiciones preliminares	14
Notas y observaciones 1	16
Notas y observaciones 2	19
CAPITULO II, DIMENSIÓN TERRITORIAL	21
Introducción	21
Tendencia entrópica del margen urbano	21
Equidad Territorial	23
CAPITULO III, DIMENSIÓN HISTÓRICO SOCIAL	27
Introducción	27
Estado y responsabilidad histórico social	29
Período del Estado 1900-1973	29
Período del Mercado 1973-2013	43
Notas y observaciones 3	49
CAPITULO IV, DIMENSIÓN ETICO SOCIAL	53
Introducción	53
Legitimidad del rol social del Estado	56
Notas y observaciones 4	62
CAPITULO V, DIMENSIÓN INSTITUCIONAL	65
Introducción	65
Estado e Institucionalidad de la Vivienda Social	67

Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU	68
Artículo 5, Subsidio diferenciado a la localización	69
Artículo 6, Subsidio de factibilidad	70
Notas y Observaciones 5	71
CAPITULO VI, DIMENSIÓN HABITACIONAL	73
Introducción	73
La Vivienda como satisfactor Social	75
Notas y Observaciones 6	81
CAPITULO VII, CONCLUSIONES y ALCANCES	83
Introducción	83
De las Conclusiones	83
De las Propuestas	84
Bibliografía	85
Anexos	87

Introducción:

En la actualidad, la casi totalidad de los autores dedicados al estudio de la ciudad sean estos -arquitectos, urbanistas, sociólogos, geógrafos, antropólogos, historiadores, ingenieros, etc.- declaran la necesidad de promover soluciones tendientes a producir diseños urbanos integrados y sustentables, realidad que también se expresa desde grupos o actores que cada día ejercen mayor participación en la gestión de la ciudad; la llamada ciudadanía, visibilizada por la creciente influencia de los medios.

Lo evidente que puede resultar el discurso del “*deber de hacer ciudad*”³ en términos teóricos, no es tal a la hora de promover sus aplicaciones concretas. Observamos limitaciones de diseño y de focalización, indefiniciones a nivel político, falta de institucionalidad competente a nivel local y global y la supremacía de los imperativos de rentabilidad de los mercados.

No obstante el horizonte poco auspicioso, observamos en particular en el ámbito de la investigación académica local y global, desde el interior de las aulas o bien, desde fundaciones de investigación, ligadas a la problemática social, un gran caudal investigativo, que dinamiza la interlocución teórica con las aplicaciones prácticas del conocimiento adquirido. Grandes son los aportes desde la geografía, la sociología, la antropología y otras ciencias sociales.

La ciudad, cuyo paradigma fue abordado preferentemente por los urbanistas utópicos de mediados del siglo XX. Hoy y en buena hora, es un asunto que le concierne a la sociedad en su conjunto, en donde el “fenómeno urbano”,⁴ demanda una comprensión integral de las dinámicas que afectan su desarrollo.

El fenómeno de la ciudad global y el de metropolización imponen constantes y crecientes desafíos a los instrumentos de planificación y de medición, los que por lo general responden, en el mejor de los casos, con rezago significativo. Los urbanistas,

³ **TUPPER, PATRICIO (editor).** Hacer Ciudad, Agrupación Defendamos la Ciudad y Centro Chileno de Urbanismo, Santiago 2004

⁴ El término “fenómeno urbano”, intenta inducir al lector a la búsqueda de explicaciones, atendida la complejidad del asunto

están viendo la ciudad que pasa por delante de sus ojos, la planificación se ha vuelto una utopía.

A la dificultad de atrapar el problema en torno a una eventual respuesta, subsiste la coordenada temporal, generada por las altas tasas de movilidad social y la obsolescencia funcional y material, tanto de las viviendas como del entorno barrial.

Frente al conflicto de anticipación, al alto grado de complejidad, a la falta de competencia y la deficiencia de nuestros instrumentos de planificación, aparece el paradigma por antonomasia de nuestro tiempo; “El mercado”, como gestor y modelador de todas las necesidades humanas. El mercado con la lógica de la urgencia y oportunidad, impone la necesidad de plantear estrategias de incentivos tendientes a relocalizar el bien común que supone el espacio urbano. La cuestión social ha debido revestirse con traje de renta, a objeto de avanzar bajo estrategias y dinámicas de mercado.

Las mega-operaciones de construcción de vivienda social, realizadas a contar de la década de los “90”, en particular en la capital metropolitana, han producido un modelo de ciudad circunvalada por un espesor urbano, marcado por la segregación habitacional y la inequidad territorial, a su turno promotora de mas pobreza. Un modelo regresivo cuyos efectos o externalidades negativas, siempre fue posible advertir.

La ciudad el lobo de la ciudad, parafraseando a Hesse. La METROPOLIS es hoy la “ENTROPOLIS”, una suerte de territorialidad que pierde su capacidad de enlace. La oportunidad y estabilidad que ofreciera el espacio urbano, estimulando la migración campo ciudad post industrialización, está en cuestión desde su fundamento. Una suerte de “entropismo Urbano”, la ciudad real se llama “Entrópolis”⁵.

En este sentido, gran parte de las investigaciones cifran expectativas en la capacidad funcional, asociativa y flexible del territorio y sus ciudades, en una lógica de construcción de supremacías, estimulando asentamientos transitorios e inestables, al final del camino una ciudad “campamento”⁶. La idea de una red urbana global, que

⁵ Ciudad Entrópolis, corresponde a un término conceptual, acuñado en trabajo presentado en taller de contextualización Urbana, Término que intenta explicar el conjunto de las acciones, que gatillan procesos de pérdida de energía.

⁶ El Término “campamento”, hace referencia a la condición extrema de un asentamiento urbano funcional.

se reubica constantemente y responde satisfactoriamente a los nuevos desafíos, no puede menos que favorecer la promoción de espacios rezagados, donde los instrumentos de planificación son meros administradores de las medidas paleativas, de mitigación y saneamiento.

Desde el punto de vista de los individuos, la tendencia propositiva redundante en el fortalecimiento de una democracia participativa, con actores que logran un mayor peso en su representación y en la toma de decisiones, el empoderamiento ciudadano legitima la acción ejecutiva de las instituciones y valida significativamente el “consumo” de las propuestas y políticas públicas. Acción que depende directamente de las competencias de las administraciones locales y las capacidades de captación de mayores recursos distributivos.

El presente trabajo busca poner en juicio la aplicabilidad o eficacia de los instrumentos de planificación urbana en relación con el problema de la vivienda social, en especial referencia a la aplicación del artículo N° 55, de la Ley General de Urbanismo y Construcción, en lo que respecta a la facultad que otorga el instrumento, para construir viviendas sociales fuera del límite urbano. Facultad que permitiría dar una suerte de “solución” orientada, de algún modo, a resolver el problema de locación de la vivienda de segmentos desmejorados de nuestro país, otorgando amplias facultades discrecionales a la Secretaria Regional Ministerial de la Vivienda para que sancione el proyecto en sus aspectos puntuales y globales.

Surgen así las preguntas de rigor. ¿Es posible cifrar en la aplicación del artículo N° 55 de la L.G.U.C, expectativas de desarrollo urbano sustentable, en especial para la compleja realidad de la “solución habitacional” de las familias más vulnerables de nuestro país? ¿Qué sentido tiene hoy colocarse fuera del margen urbano, si ya dentro es posible observar serias dificultades?; ¿Que posibilidad de integración tienen estas locaciones? Y por último ¿ Quienes ven como alternativa esta vía de solución?.

Es posible que la intención original del legislador, se incube en una dimensión derechamente, ligada al ámbito de factibilidades económicas, desde la lógica de la solución habitacional, por cierto al menor costo posible y en ello el valor del terreno no urbano representaría una “ventaja” a considerar. No obstante su repercusión es

visible desde el ámbito de aparecer de la ciudad. Representa hoy un problema urbano, tan significativo, por su extensión, como por sus implicancias socio-territoriales.

El desarrollo del nuevo enfoque interdisciplinario del problema urbano, importa un desafío de carácter social, de inclusión, participación, integración y sustentabilidad.

Las nuevas soluciones comienzan a visibilizar con más importancia los contextos y el efecto inductor en los modelos de desarrollo locales y globales. La vivienda social a secas es hoy un barrio que demanda dignidad, eficiencia, servicios, belleza, oportunidades, expectativas, arraigo, redes, etc. es decir, contexto o soporte urbano social.

El presente estudio pone en perspectiva la problemática de la aplicabilidad del artículo 55 de la L.G.U.C e intenta demostrar por medio de las evidencias conceptuales las implicaciones negativas que su aplicación importan al tejido suburbano del territorio.

Dada la naturaleza del trabajo de tesis, es oportuno declarar la conveniencia de realizar verificaciones más amplias, con indicadores geo-espaciales especializados, no obstante, demandaría competencias adicionales y otros tiempos de estudio, Por ahora me limitaré solo a presentar un marco conceptual que fundamente la tesis.

CAPÍTULO I.

DECLARACIONES METODOLÓGICAS

El presente estudio de magister se articula metodológicamente, en el marco de una exposición teórica. Se propone un análisis a partir de una interrogante central, que si bien, atiende un aspecto específico de la legislación urbana vigente, sus implicancias y repercusiones en el proceso expansivo de las ciudades y en particular, respecto de la expansión progresiva de la capital metropolitana, admiten, al menos una revisión, de su pertinencia como instrumento de desarrollo urbano.

El análisis del problema, se enfoca desde cinco perspectivas, cada una de ellas tratada y contrastada, en un ámbito teórico, en base al contexto territorial que impone el ejercicio de aplicación del artículo N°55 de L.G.U.C. en lo que se refiere específicamente a las Viviendas de valor igual o inferior a 1000 UF. Perspectivas que acotan escaladamente el asunto, desde un ámbito global a ámbitos más específicos.

Cada uno de los enfoques analizados, expone un contexto argumentativo, basado en parteal conocimiento y la experiencia acumulada, en donde se propone un perfil teórico, en base a referencias cuantitativas y calificativas, que termina por explicar, o a lo menos debatir la oportunidad que ofrece la legislación en torno a la facultad excepcional, en tanto focalizada, del articulado en cuestión.

El trabajo intenta explicar su base argumental desde una perspectiva global, histórica, ética, instrumental y formal, esta última dice relación, con la validación de modelos de habitabilidad precaria.

Cada unidad o enfoque -Global, histórico, ético, instrumental y formal- expondrá su fase argumentativa o de contextualización y su fase de desarrollo o análisis. Finalmente se expondrá una fase conclusiva y propositiva. Estas últimas se compilarán en un relato a mayor escala, que representa las conclusiones del trabajo.

El objeto del trabajo es proponer un marco teórico para el debate, respecto de la aplicación del artículo N° 55 de Ley General de Urbanismo y Construcción, en lo que respecta a la vivienda social, que no es otra cosa que discurrir, si es “viable” la producción de viviendas, para los segmentos más vulnerables de la sociedad en áreas rurales, distantes de capital social-territorial del suelo urbano.

La respuesta puede parecer obvia, no obstante las facultades de su aplicación persisten en la legislación y objetivamente representan una alternativa significativa de locación, para la producción de la vivienda social, hoy.

Es posible que el alcance teórico de esta presentación exceda lo concerniente al artículo en cuestión, develando otras aristas en las necesidades de comprensión y aplicación del background del conocimiento alcanzado, repercutiendo en políticas de planificación territorial integrada, abandonando la dicotomía espacial de lo urbano y lo rural.

Respecto de las limitaciones, considero las propias de una investigación esencialmente teórica, en donde las metodologías de verificación práctica, como los muestreos, las encuestas, las entrevistas, los instrumentos de medición, los datos, las geo-referencias, etc, pudieren aportar significativamente a la representación práctica de lo que teóricamente se declara. No obstante, no se consideran en este trabajo, tanto por las limitaciones de competencia, declarada en párrafo anterior como por la limitaciones de sintaxis propositiva, del oficio que me antecede, en donde la observación arquitectónica valida el conocimiento y lo transforma en una expresión, cuyo correlato, es de un modo inesperado. La información y el conocimiento se transforman misteriosamente en una propuesta en la extensión que intenta recoger todas las dimensiones posibles e introduce muchas otras, las que para bien o mal afectan la extensión y nos acompañarán por largo tiempo.

Definiciones Preliminares.

Observada la naturaleza del presente trabajo de tesis, se hace necesario conocer el texto del **Artículo Nº 55** de la L.G.U.C., a objeto que el lector se introduzca en el contexto de lo que se intenta poner en cuestión.

El Artículo 55, está contenido en Capítulo III, DE LOS LIMITES URBANOS de la L.G.U.C.

Artículo N° 55 de la L.G.U.C.

*"Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, **o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.***

*Corresponderá a la Secretaría Regional de la Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, **no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.***

*Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, **o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado,** la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*

Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan".⁷

Seguido a la cita de articulado, es del caso observar que El legislador distingue dos edificaciones posibles de construir fuera del límite urbano, la vivienda Social y la vivienda de menos de 1000 UF que cuente con los requisitos del estado para obtener

⁷ Texto completo Artículo N° 55 L.G.U.C., se remarcan pasajes que se hacen referencia específicamente al tema de esta tesis, es decir la oportunidad de producir viviendas sociales en área rural.

el subsidio. A la definición del objeto a construir, agrega cierto grado de urbanización, según lo establece la Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcción. Artículo 3.1.7. el que sanciona el procedimiento administrativo y Artículo 6.3.3. Referido específicamente a los requerimientos de suministros de Agua potable, alcantarillado, pavimentación y Electricidad.

Notas y Observaciones 1:

La aplicación del artículo N° 55 de LGUC, representa un eslabón en el ejercicio de facilitar la expansión descuidada de la ciudad de Santiago. Se sucede junto a las estrategias de expansión de Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PMRS), en un contexto de alta demanda de suelo. “El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, enmarca su accionar en la LGUC, y en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). En el contexto de regular la construcción en predios rústicos surge en 1975, por D.S. del 18 de Diciembre del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Artículo N° 55, que en su versión original establece claramente que no está permitido construir, subdividir para hacer poblaciones ni abrir calles fuera de los límites urbanos, que no estén asociados a la actividad agrícola ni al turismo.

Durante el año 1993, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo adopta la estrategia de potenciar instrumentos de planificación intercomunal en la Región Metropolitana. Es así que en 1994, el Consejo Regional de la Región promulga mediante resolución N° 20 del 6 de Octubre de 1994, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que considera las comunas de la Provincia de Santiago junto a San Bernardo y Puente Alto (denominado como Gran Santiago). El PRMS es un instrumento de planificación que norma usos, subdivisiones e intensidades de uso en áreas urbanas y rurales.

La memoria explicativa del PRMS (1994), se señala que “se estima necesario extender el PRMS hacia la provincia de Chacabuco, por el nivel alcanzado en sus relaciones de integración. Es así que en enero de 1997, es aprobado por el Consejo Regional la ampliación del PRMS, incorporando la provincia de Chacabuco.

Durante el año 2002 se estudiaron distintas modificaciones a la L.G.U.C. Estas modificaciones se promulgaron como un nuevo Artículo N° 1 de la ley 19.859, por D.S. del 31 de Enero del año 2003. De estas modificaciones es que surge lo que se denomina el nuevo Artículo 55, “⁸.

Si bien la ley permite la construcción de viviendas modestas, nada dice respecto de necesidades de equipamiento urbano. solo se pronuncia respecto de estándares mínimos, promoviendo conjuntos habitacionales de viviendas sociales o bien de menos de 1000 UF emplazadas en condiciones básicas de urbanización, fuera del radio urbano sin equipamiento, sin la red social que intenta desplegar el estado para mejorar las condiciones de equidad social, es decir, distante de los planes locales de los municipios, lejos de la salud primaria, distante de escuelas y jardines infantiles, distante del trabajo, con dificultades de locomoción, con dificultades de acceso a comercio competitivo, carente de servicios de seguridad y finalmente distante de redes sociales parentales.⁹ La oferta de vivienda social no se orienta a localización de la demanda, sino a la disponibilidad de suelo ¹⁰

Con el objeto de ilustrar el alcance y comprensión del fenómeno de la vivienda social en el contexto de lo que intento presentar, es importante hacer un repaso por las definiciones que ofrece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Vivienda Económica: Es aquella cuya superficie es inferior o igual a 140 m² y cumplen con los requisitos de DFLN°2/59 ¹¹ Artículo 162, Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, pueden ubicarse fuera de límite urbano. Artículo 163, Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Además se incluyen en esta condición, todas “las construidas por las ex corporaciones de vivienda, de servicios habitacionales y de mejoramiento urbano...” Artículo 6.1.2, Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción

⁸ Cerda J, Medina M, Casanova J. Expansión urbana en áreas rurales, normativa territorial y mercado inmobiliario, caso de estudio Santiago de Chile 1994-2003. Octubre 2011.

⁹ Redes sociales Parentales, se refiere a la red, valorada como capital social, de la cercanía que importa la colaboración entre miembros de una familia.

¹⁰ **FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.** Umbrales sociales para Chile Hacia una futura política social, *Salvat Impresores, Chile Febrero 2010.*

¹¹ DFL N° 2/59 ; corresponde a Decreto con fuerza de Ley N° 2 del año 1959, instrumento legal que establece exenciones a la oferta y demanda de vivienda económicas.

Vivienda Social: Vivienda económica de carácter definitivo, cuyo valor no debe superar las 400 UF. Artículo 6.1.2, Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Debe contar con a lo menos 3 recintos, Uno (estar-comedor-cocina); Dos (baño) Y Tres (dormitorios para dos camas) Artículo 6.4.1. Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción y Debe cumplir con las condiciones dispuestas en los Artículos 4.1.1 al 4.1.4 de la LOGUC. Consideraciones que define estándares mínimos de alturas, condiciones de ventilación y terminación.

Vivienda Progresiva: Definida en el Decreto Supremo N° 140 del MINVU de 1990. “Proyecto de vivienda, a emplazarse en el sector urbano o rural, cuya construcción se efectúa en dos etapas, comprendiendo la primera etapa, como mínimo, un sitio urbanizado y una unidad sanitaria compuesta de cocina y baño con W.C., lavatorio y ducha, que corresponda a la infraestructura sanitaria definida en el Artículo 7.1.2. del D.S. N° 47, (V. y U.), de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; y la segunda etapa, la ejecución del resto del proyecto aprobado para la vivienda. Tratándose de viviendas progresivas a emplazarse en el sector rural, podrá invertirse el orden de las referidas etapas, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y reglamentos pertinentes”¹²

Infraestructura Sanitaria: Unidad básica consistente en cocina y baño, conocido también como caseta sanitaria, corresponde a etapa inicial de una vivienda social, emplazado sobre un terreno de más de 100 m². Art 6.1.2 de la LOGUC.

Loteos DFL N°2 /59: Corresponde a loteos con construcción simultánea de viviendas económicas ejecutadas sobre un predio de más de 10.000 m². En donde las condiciones de subdivisión pueden ser propuestas por el arquitecto gestor del proyecto, respetando exigencias mínimas de distanciamiento y estándares de habitabilidad, además de permitir su instalación fuera del límite urbano.¹³

¹² MINVU Extracto Texto DS N° 140 del año 1990.

¹³ Se recomienda consultar Documentación específica en anexos, notar que corresponde a ley de 1959.

Notas y Observaciones 2:

La ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, instrumento tutelar por excelencia, de nuestro modelo de hacer ciudades, adolece de una comprensión más cercana del fenómeno de la vivienda social, Dejando grandes facultades discrecionales en poder de la acción privada, promoviendo incentivos para la producción de la viviendas económicas, al amparo del DFLNº2 /59. Instrumento que hoy merece ser evaluado, toda vez que un porcentaje relevante de la producción inmobiliaria nacional se mueve al alero de una interpretación funcional de la ley, donde viviendas y departamentos con superficie igual o menor a 140 m2 edificados, se comercializan a valores muy por sobre una **calificación ética**¹⁴ de vivienda económica.

A su turno, la acción inmobiliaria, en el amplio espacio de acción y especulación de la liberación del mercado del suelo y el subsidio a la demanda, promovidos a partir del año 1973, han generado una territorialidad urbana, que lejos de favorecer la *promoción social*, acentúa las desigualdades. Los quintiles más pobres perciben sus carencias de conectividad, servicios básicos y equipamiento tres veces por debajo de la percepción de los quintiles de mayor ingreso. No obstante, observar indicadores socio-territoriales progresivos. La pobreza, presenta una disminución en 31.4 % entre 1987 y 2006; El gasto en vivienda se ha incrementado en un 8,5% anual en los últimos años; La superficie de las viviendas sociales ha aumentado de 36,56 m2 a 44.90 m2 desde 1990 a 2008; El déficit habitacional presentó una reducción promedio de 2,96 % entre los años 1992 y 2002¹⁵. Y una reducción promedio de 2,0% período 2002 a 2009.

¹⁴ El término Calificación ética, se debe entender en el mismo sentido de lo expresado por Monseñor Goic en alusión al “salario ético”. Año 2007. Observando que exenciones el DFL N° 2/59 deben ser revisadas desde una perspectiva de responsabilidad Social.

¹⁵ MINVU, Chile un siglo de políticas en Vivienda y barrio. 2004.

CAPITULO II

DIMENSIÓN TERRITORIAL

Introducción.

Tal como se ha propuesto en las declaraciones metodológicas, considero oportuno, debatir el asunto desde una perspectiva global, más aún, considerando que, desde este ámbito surge, por medio de observaciones al interior del taller, el tema central de esta tesis. Reconociendo lo gravitante que resulta comprender las lógicas de la expansión de nuestras ciudades, con el objeto de promover dinámicas de desarrollo progresivo, evitando las consecuencias regresivas de externalidades negativas y declaradas.

Tendencia entrópica del margen urbano:

Para lograr una comprensión cabal de lo que intento presentar, es oportuno hacer una breve referencia al trabajo de contextualización urbana, realizado al interior del taller del Magister.



Imagen de travesía, Iquitos Perú, El río-Pueblo¹⁶

¹⁶ Imagen obtenida catálogo grafico travesía Iquitos Perú, Escuela de Arquitectura Y Diseño PUCV.

La imagen muestra una relación de coexistencia, a la manera de un desborde, las dimensiones propias de la vivienda permeadas por las dimensiones propias del río, relación que hemos denominado el **Rio-Pueblo**.¹⁷

Esta dimensión observada en un contexto local, nos permite deducir algunas primeras consideraciones aplicables para comprender el asunto a otras escalas.

La situación espacial de “desborde”¹⁸, es asimilable en el mismo sentido, pero a otra escala en la ciudad.

La articulación de una situación de desborde demanda relaciones de permeabilidad, en donde la experiencia y actividad exterior permee la condición interior y viceversa. Para que esto ocurra se necesitan proximidades que aseguren el intercambio, la dispersión es una condicionante entrópica¹⁹ en este hábitat, condición que obliga a mayores esfuerzos para lograr coexistir, observando que el sistema requiere de cierto estado de tensión espacial.

Es posible que muchos de las externalidades negativas que observamos en la periferia de nuestra ciudad sean la manifestación de fenómenos entrópicos, cuyas implicancias es posible en cierto sentido cotejar.

Así, la producción y gestión de la ciudad en todas sus múltiples expresiones, tenderían a una mayor eficiencia de energías, en áreas de mayor tensión urbana, así como los sectores más carentes de tensión, representarían las principales ineficiencias de la consolidación del territorio.

Observada la realidad de nuestras ciudades, en particular el modelo metropolitano, me permito aventurar una nueva representación conceptual del curso de nuestra ciudad, redefiniendo como la **Entrópolis**, proceso urbano que contiene en su génesis grandes operaciones entrópicas que produce una territorialidad

¹⁷ Rio-pueblo. Observación arquitectónica, que surge al interior de trabajo de taller de Magister año 2011

¹⁸ Desborde en el sentido de relación de coexistencia de dos extensiones.

¹⁹ Entrópico: El concepto de entropía se ha desarrollado en respuesta a la observación de que una cierta cantidad de energía, siempre se pierde debido a la disipación o la fricción y por lo tanto no se transforma en trabajo útil, Perdida natural de energía, tendiendo a un estado de equilibrio natural y homogéneo. La entropía para los efectos de esta tesis, representa la tendencia natural a la degradación del territorio urbano, toda vez que el hacer ciudad, representa una invención en el sentido contrario al estado natural del territorio. Definición propuesta en trabajo de taller Ciudad y Territorio, formulada por el tesista. Año 2011.

caótica, donde los efectos regresivos no deseados, son la cara visible de fenómeno urbano que intento conceptualizar.

Junto a la interpretación de los procesos de interacción de la imagen de *Rio Pueblo*, se impone debatir el tema de los límites. Resulta evidente que la relación de permeabilidad supone un cierto espacio de intercambio, el que se constituye espacialmente al modo de un espesor.

Los trazados y delimitación urbana cobrarán sentido en la medida en que sean capaces de representar los estados de transferencia del territorio y no sus meras delimitaciones.

Desde aquí surge la preocupación por el tratamiento de la periferia y las delimitaciones territoriales definidas como límite urbano según La L.G.U.C. En donde las “energías del estado, el mundo privado y el mundo social” deben acometer con su mayor y mejor esfuerzo, muy por el contrario de las lógicas de estándares mínimos que faculta el articulado objeto de la tesis.

Equidad Territorial.

La interpretación conceptual de la equidad territorial, no es otra cosa que poner en valor las lógicas de redistribución equitativas, notar que es posible avanzar en lógicas redistributivas solidarias, pero por lo pronto, basta el concepto equitativo.

La inequidad territorial se expresa o se hace visible a distintas escalas. A nivel nacional podemos observar el fenómeno de acumulación de recursos y oportunidades que concentra nuestra capital, “¿Una ciudad estado o un estado nación?”²⁰. El fenómeno de gigantismo metropolitano se sucede en todos los países subdesarrollados, implicando una carga importante de las capacidades redistributivas del estado, postergando estructuralmente al resto del territorio. Induciendo una monopolización territorial, de suyo inequitativa. “Los chilenos solo creen en Santiago”, “Santiago es Chile”.

El tamaño de las ciudades debe ser el resultado de procesos equilibrados entre aglomeración y productividad, los desequilibrios en este sentido generan des-

²⁰ Tupper P. Hacer Ciudad, artículo equidad territorial, una ciudad estado o un estado nación, autor Del Pino Ramón 2004.

economías de aglomeración, las ciudades de tamaño intermedio representan el horizonte de la consolidación de territorios funcionales, que articulan ciudades con atributos de habitabilidad competitiva. El fenómeno de la motorización hace accesible el territorio pero no debe, necesariamente redundar en una expansión inorgánica de la ciudad.

Los modelos propositivos apuntan a proponer una política de descentralización de la producción, para ello solo es necesario traspasar el costo de las externalidades negativas de la ciudad, (transporte, contaminación, salud, educación) a la acción productiva de la iniciativa privada. No tardarán en ver mejores oportunidades en territorios menos tensionados o bien se reorientarán forzosamente hacia la innovación tecnológica.

Así como el fenómeno de jerarquización territorial se expresa a escala nacional es importante reparar que a nivel ciudad, comporta desequilibrios inaceptables. Las políticas de vivienda social y el accionar del mercado inmobiliario han sido particularmente receptivos a los estímulos productivos de la demanda, concentrando mega operaciones inmobiliarias, emplazadas en áreas periféricas, dentro y fuera del radio urbano, en una suerte de espesor de viabilidad económica que compensan la incidencia del valor de suelo y el costo de las habilitaciones urbanas (redes básicas de suministros, equipamientos, servicios, etc).

Cuadro 34. Perfil fiscal y de servicios locales según las dos comunas de menor y mayor porcentaje de pobreza en la ciudad de Santiago.		
VITACURA	INDICADORES	LO ESPEJO
28,9	Superficie (Km2)	7,2
81.500	Población	105.335
23.823	Viviendas	24.853
44.395.500	Presupuesto Municipal (miles de \$)	6.681.767
544.736	Presupuesto por habitante	65.140
1	Servicios Salud Municipales	4
22.123	Nº Inscritos salud municipal	106.968
3.120.820	Ingreso promedio hogares	419.922
0,5%	Índice de pobreza	11,8%
87,8%	Satisfacción con espacios públicos	43%
41,10 m2	M2 Áreas verdes por habitante	1,5 m2
48%	Delitos en hogares	34%
41,1%	Robos por sorpresa	51,3%

Fuente: elaborado por El Mercurio con datos de www.observatoriourbano.cl. Publicado el 14 / 02 / 2009 en nota de prensa "La brecha en calidad de vida entre Vitacura y Lo Espejo".

Tabla comparativa entre las 2 comunas con mayor y menor pobreza de la ciudad de Santiago.²¹

²¹ Imagen obtenida en. **FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA**. Umbrales Sociales para Chile, hacia una futura política social, *Salvat Impresores, Febrero 2010*

Estas mega operaciones de habitación “popular”, instaladas en comunas sin capacidades económicas, generaron una relación administrativa-territorial de extrema inequidad. La comuna de Vitacura cuenta con un presupuesto de \$544.736 versus \$65.140 de la comuna de Lo Espejo²². Se hace necesario implementar lógicas de discriminación positiva, observando que los habitantes de áreas más empobrecidas demandan de un mayor esfuerzo del estado.

La equidad territorial debe ser entendida a la base de políticas de redistribución con lógicas de discriminación positiva. Toda vez que las oportunidades de un “buen Pasar” han sido en gran medida contribuciones indirectas de la acción efectiva del estado. (la estabilidad político-social, la seguridad, la educación, la salud, la vialidad, la extracción de la basura, etc).

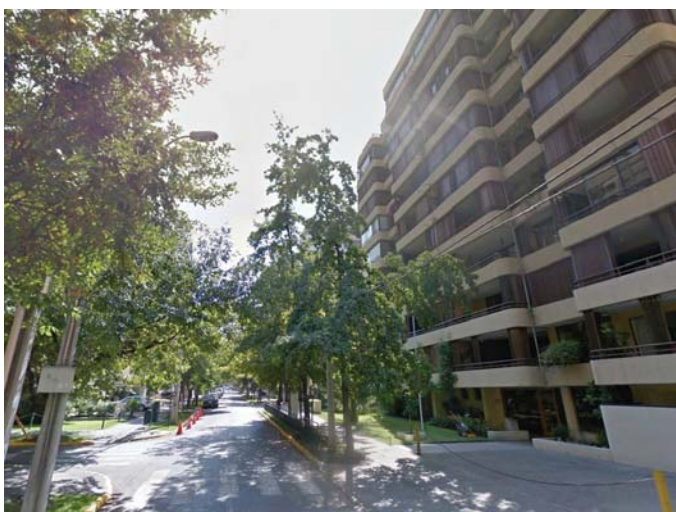


Imagen Vitacura, Las Nieves 3491 (fuente: google maps)



Imagen La Pintana, Calle Madrid (fuente google maps)

²² **Fundación superación de la pobreza**, Umbral social para Chile 2010.

CAPÍTULO III

DIMENSIÓN HISTÓRICO-SOCIAL.

Introducción.

Con el objeto de construir un relato coherente respecto de las implicancias de la construcción de viviendas económicas al amparo del artículo nº 55 de L.G.U.C. considero oportuno hacer una revisión general de ciertos aspectos del *“Problema vivienda social”*,²³ a objeto de comprender las estrategias de la acción del estado en su compromiso con la superación de la demanda en vivienda y hábitat urbano a lo largo de nuestra historia reciente.

Intentaré una conceptualización, en el marco de la creciente injerencia de la acción del estado en la inducción de respuestas, tendientes a resolver las necesidades de habitación de una urbe que se concentra a mayor escala.

La acción urbanizadora del estado desde los primeros enfoques de salubridad pública impulsados en Francia de la post-revolución industrial hasta los nuevos enfoques integristas, promovidos por los socialismos reales de fines de siglo, pasando por las utopías postmodernas hasta llegar a mundo sub-integrado de la globalización.

Junto con el fenómeno de orden histórico y el cambio de escala del problema social de la ciudad, la ciudad ofrece una suerte de madeja compleja, una suerte de problema irreductible, que solo es posible observar desde una óptica de mayor alcance, necesariamente interdisciplinaria.

E. Soja, nos advierte de una nueva conciencia urbana, *“individuos promotores de nuevas geografías, el sujeto humano implicado en una relación compleja con su entorno”*²⁴. Un espacio modelado y modelador, con rasgos fuertemente identificatorios, relacionales e históricos, se instala el concepto de una espacialidad humana, en donde la dimensión social abre luces a una nueva comprensión del territorio urbano.

²³ El término “Problema Vivienda Social”, intenta inducir al lector a situarse en un asunto que ofrece muchas aristas

²⁴ **SOJA, EDWARD.** Postmetrópolis, Estudios críticos sobre las ciudades y las Regiones, Madrid 2008, Traducción Verónica Hendel y Mónica Cifuentes.

La condición cinésica de los individuos construyó un modelo relacional-espacial sobre la base de la aglomeración, promoviendo un espacio que brinda mayores oportunidades y ventajas al desarrollo de las capacidades y potencialidades del ser humano, como también ofrece mejores condiciones para satisfacer las crecientes necesidades. J. Jacobs en su entrevista publicada en Los Ángeles Times año 1960, señala *“las ciudades son las madres del desarrollo económico”, “En las ciudades hay una concentración de las necesidades y un incentivo a lidiar con los problemas de modo que antes no se había hecho. He aquí la esencia del desarrollo económico”*. Agrega *“La pobreza sólo podrá ser superada a través del desarrollo y el comercio, los espacios rurales que no cuentan con ciudades que actúen como sus motores económicos, son los más pobres”*²⁵.

No obstante, la irrenunciable condición progresista de la economía y sus efectos cuantitativos en múltiples indicadores geo-espaciales, no es menos cierto, en la lógica de la implicación de la acción urbana, el creciente deterioro de los indicadores de orden cualitativo, reflejado en una territorialidad del rezago e inequidad, representada en los bajos índices de calidad de vida, en especial de los sectores más carenciados de la ciudad.

A la manera de una franca respuesta, es posible advertir en un diálogo que a ratos es más bien un monólogo, la oferta de programas, tendientes a políticas de superación del déficit y la cobertura en materia de vivienda, basada en estrategias productivas y atractivas para la acción del mundo privado. Frente a los actores sociales que intentan colocar y revelar las dimensiones no advertidas, o aquellos efectos no deseado de los procesos productivos impulsados.

La promoción de una acción del estado en pos de una rentabilidad comercial, versus la promoción de un estado en pos de una rentabilidad social. En un marco institucional garante de los derechos de los individuos.

²⁵ Entrevista a Jane Jacobs, publicada en 1961.

Estado y responsabilidad Histórico - Social.

Periodo del Estado 1900-1973.

En este capítulo intentaré dar cuenta de la relación de despliegue y repliegue de la acción del estado respecto de las constantes y crecientes demandas sociales, las que se instalan de manera progresiva a pesar de sus viabilidades económicas y culturales, transformando para bien de todos, las justas demandas en justos derechos.

Resulta interesante observar a través de nuestra historia reciente, la relación entre la institucionalidad del estado y el problema social generado a partir de la formación de las nuevas ciudades. En el contexto latinoamericano muchos autores coinciden en un punto de inflexión producido luego de la depresión mundial de los años 30'. No obstante, la cuestión social es un proceso progresivo que se inicia en la segunda mitad del siglo XIX, producto de la migración campo- ciudad. Las precarias condiciones laborales y habitacionales generadas en la creciente industria nacional y la incapacidad política para advertir las insostenibles desigualdades entre capital y empleo.

La ciudad de Valparaíso en el año 1865 contaba con una población de 70.438 habitantes y en 1930 alcanzó 193.205 habitantes²⁶, en este escenario la infraestructura de las incipientes ciudades, no fue capaz de ofrecer una respuesta satisfactoria a los nuevos requerimientos que le imponían los acontecimientos histórico-sociales. El trabajo, la vivienda y la salud hacen crisis.

Frente a la crisis, surge la figura del estado como actor relevante, capaz de articular la explosión de las demandas sociales. El estado intervino en nuevas áreas de la actividad pública, fomentando la producción industrial y creando empresas públicas, dando pie a un economía mixta, a una suerte de Capitalismo de Estado, en donde, este

²⁶ **URBINA, XIMENA.** Los conventillos de Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso 2002, *Pag. 70.*

último adquiere mayor injerencia en su capacidad de generar respuestas a las crecientes demandas sociales.

La idea de la construcción de una sociedad moderna, urbana e industrial, demanda una nueva institucionalidad capaz de promover el crecimiento económico por medio del desarrollo productivo industrial; el “modelo”, no solo instala el imperativo técnico- instrumental sino que impone un orden urbano social, en pos de una expansión económica.

Durante el pasado siglo la figura del Estado transita desde el más absoluto ausentismo social a un Estado protector, asumiendo un creciente rol como agente productor y modelador de políticas-gubernamentales públicas, con cierto margen de autonomía respecto de las políticas de interés económico del mundo privado. Promotor de estrategias de contención y reivindicación de las demandas y coberturas de los servicios sociales, en un contexto de permanentes tensiones y conflictos derivados de las exigencias del capital.

Con el objeto de observar el contexto histórico desde la generación de las distintas acciones del estado, intentaremos ilustrar las diversas iniciativas que modelan el proceso que va desde un enfoque “Estado Ausente / Estado Protector / Estado Desarrollista a finalmente un “Estado Garante”²⁷, situación que no representa una comprensión-acción enteramente definida o modelada, muy por el contrario, transita, por un lado, en lagunas de indefinición que favorecen el abuso de la acción de la empresa privada, y por otro implica a comunidades cada vez empoderadas, capaces de ejercer acciones de participación efectiva.

²⁷ Álvarez, Luis. Clase de taller de Magister, en referencia al rol garante del Estado, instalado a partir de los gobiernos de la concertación, en un escenario de profundización de la democracia.



Cité Bellavista 149, Santiago ²⁸



Población Huemul, hacia 1912 Santiago ²⁹



Unidad Vecinal Portales, (1954-1968 años de construcción) Estación Central, Santiago ³⁰

²⁸ Imagen obtenida en <http://www.flickr.com/photos/lulyinlove/2393791184/>

²⁹ Imagen obtenida en <http://www.memoriachilena.cl/temas/dest.asp?id=elbarriomataderopoblacionhuemul>

³⁰ Imagen obtenida en http://wiki.ead.pucv.cl/index.php/Unidad_Vecinal_Portales/_Estacion_central



Conjunto Habitacional Polígono de Tiro (entregado en 1972), Recoleta, Santiago ³¹

Desde las primeras consideraciones sociales en los imperativos de planificación y control público, se cuenta la ordenanza que regula aspectos mínimos de los llamados “Cuartos Redondos”, (denominación de una forma de habitación precaria), publicado por la Municipalidad de Santiago (1843) y la publicación de La Ordenanza de Higiene de Conventillos, (1982). El año 1906 se promulga la ley 1838, conocida como “*Ley de Habitaciones Obreras*”.



Entrada al “cuarto redondo”, espacio oscuro y de reducidas dimensiones que alberga a toda la familia ³²

³¹ Imagen de Archivo Personal

³² Imagen obtenida en **MINVU, CHILE**. Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio, *Pehuén Editores, Santiago Diciembre 2004*

No es sino hasta la promulgación de la Constitución del año 1925 que el estado institucionaliza en su carta fundamental su responsabilidad frente a los llamados temas sociales, El artículo 10º, impone al estado el deber de *“velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país e igualmente se garantiza a cada ciudadano: la protección al trabajo, a la industria y a las obras de provisión social, específicamente en cuanto se refiera a habitación sana y a las condiciones de un mínimo bienestar, adecuado a la satisfacción de las necesidades personales y a las de sus familias”*³³.

Ese mismo año se publica la Ley Nº 308 que crea el *“Consejo de Bienestar Obrero”*, en reemplazo del consejo de habitación obrera y se promulga el decreto Ley Nº 261, conocido como *“ley de Vivienda”*, destinado a regular los arrendamientos, los precios, el desalojo y la contribuciones de las viviendas insalubres.



Conventillo en Avenida Brasil, 1920 Santiago³⁴



Población San Eugenio, Santiago³⁵

³³ Texto transcribe el articulado al que hace referencia, a objeto de dar cuenta como el estado se ocupa progresivamente por temas de competencia social.

³⁴ Imagen obtenida en www.escueladeespectadores.cl

³⁵ Imagen de Stéphane Franck (2009) obtenida en <http://www.plataformaarquitectura.cl/2010/03/26/patrimonio-moderno-y-el-desafio-del-terremoto/>

La publicación de la reforma administrativa (1927), la publicación del código del trabajo en el año (1931); La creación del Ministerio de Fomento (1927 a 1942) y la creación de la Contraloría y Tesorería General de la República (1927), articulan una acción decidida del estado tendiente al afianzamiento de la “Paz Social”, una imagen de estado que muchos autores no han dudado de definir como “Estado Social”³⁶ apalancado con el proyecto político “Frente Popular”, que representa una alianza estratégica entre una creciente burguesía industrial, organizaciones de obreros (Central de trabajadores de Chile 1936 a 1946) y la naciente clase media de la sociedad, al alero de gobiernos radicales.

El año 1931 se promulga El DFL N° 33, se crea la “Junta Central de la Habitación Popular”, en 1936 se crea mediante la Ley 5950 “La Caja de la Habitación”. El año 1934 , Santiago cuenta con el primer plan regulador, encargado por el gobierno Chile al Urbanista austriaco Karl Brünner y al año siguiente se promulga la primera Ley de Urbanismo y Construcción.



Estudio Plano de Urbanización de Santiago 1934. Karl Brünner³⁷



Estudio Plano de Urbanización de la comuna de San Miguel. Karl Brünner³⁸

³⁶ RAPOSO, A. Estado, Ethos social y política de Vivienda, 2008, Pág. 30.

³⁷ Imagen obtenida en <http://www.urbanismo.uchile.cl/brunner.htm>

³⁸ Imagen obtenida en <http://www.urbanismo.uchile.cl/brunner.htm>

La creación de la Corporación y Fomento de la Producción, CORFO (1939), la ley de Reconstrucción y Auxilio, mismo año (en respuesta a necesidades producidas por el terremoto 1939) conforman un discurso político-institucional basado en el imperativo de la modelación social, que migra desde la visión asistencialista a una mirada de mayor responsabilidad frente al problema social. Surgen así, consignas modeladoras, “Gobernar es educar”³⁹, amparando ideales emancipatorios y de igualdad, frente las injusticias sociales, observando que la educación es el principal vehículo de movilidad social.

La segunda guerra mundial y los crecientes problemas de redistribución del progreso alcanzado, provocan un agotamiento político. Los industriales concentran un aumento de sus ingresos del 60% entre los años 1940 y 1953, las clases medias un 46%, en tanto la clase obrera solo 7%⁴⁰. Esta situación se traduce en nuevas demandas sociales y en el fortalecimiento del movimiento sindical como contrapunto a las desigualdades redistributivas. Al respecto, oportuno resulta observar las impresiones de los líderes sociales de la época:

“Un desorden profundo existe en las escrituras mismas de la sociedad. Cada cierto número de años una crisis hace estragos. Recordemos la enorme crisis de los años 1930 y siguientes con millones de cesantes en todos los grandes países. Las fábricas cierran sus puertas. Las casas de comercio se ven obligadas a liquidar... Momentos preciosos para el comunismo, favorecería la miseria y el descontento.

Las empresas económicas no están fundadas para el bien común. Las empresas de tipo familiar casi no existen. Un río de oro en manos de un financista hace brotar una fábrica gigante. Lástima que los campos se despueblen, y aunque otras empresas tengan que fracasar...

Este mundo está construido bajo el signo del dinero. El dinero tiene todos los derechos, y sus poseedores son los poderosos. Las grandes empresas económicas no retroceden delante de nada, ni ante la compra de las conciencias, ni ante el dolor humano. Las familias que antes tenían estabilidad en el campo, han sido atraídas hacia las ciudades, y son devoradas más y más por la industria.

³⁹ Frase Acuñada por el Presidente P. Aguirre Cerda (1938 - 1941). Perteneciente al Partido Radical conocido también como el presidente de los pobres.

⁴⁰ RAPOSO, A. Estado, Ethos Social y política de vivienda, 2008, Pág. 37.

La propiedad ha sido el primer dios para muchos. El más intangible de los derechos; no la propiedad en sentido cristiano, sino la propiedad absoluta, la del derecho romano. Su causa ha sido elevada a causa religiosa. Como dice Bernanos: "Cuando se toca la propiedad se responde con metralla, cuando se toca la justicia se responde con conceptos filosóficos, y hay quienes se escandalizan de que algunos puedan atreverse a usar tales conceptos".⁴¹

Como respuesta a las crecientes tensiones en el mundo del trabajo nace la CUT (1953) Central Única de trabajadores. En el contexto internacional, la mayor influencia de Organización Internacional del Trabajo OIT, (fundada el año 1919, como parte del tratado de Versalles que da término a la Primera Guerra Mundial, bajo el precepto de la *"Promoción de la paz universal y permanente, al amparo de la justicia social"*⁴². Al constituirse en una agencia, de la recién creada Organización de Naciones Unidas, (año 1946). La adopción del Convenio N° 87 de derecho a sindicalización y la legitimidad política respaldada por la comunidad internacional, alcanzando el carácter de organización universal, imponen acciones políticas a un amplio número de naciones adscritas.

En materia Habitacional en nuestro país, el año 1953 se crea La CORVI. Organismo promotor del plan de vivienda, encargado de la ejecución, la urbanización, la reconstrucción y la remodelación de barrios y sectores comprendidos en el plan. La promoción de una industria nacional de la construcción.

La inflación y la bajas tasas de crecimiento de la industria nacional, (1% entre 1953 y 1959)⁴³, junto con el reordenamiento de la economía mundial, contribuyen a una pérdida o crisis de autonomía de la economía nacional, obligando a nuevas dependencias. Nuestra economía recurre a los mercados de capitales externos, como complemento funcional. El estado renuncia a su rol productor-activo y asume una posición liberal, focalizándose en un objetivo central de estabilización, normalización y saneamiento de la economía, generando las condiciones para una inminente internalización de los mercados de capitales.

⁴¹ **Revista Mensaje N° 13**, 13 de Octubre de 1952, Notas para una conferencia Mayo 1948, Alberto Hurtado Cruchaga, S.I.

⁴² **OIT**, declaración Filadelfia, 1944.

⁴³ **RAPOSO, A.** Estado, Ethos Social y política de vivienda, 2008, Pag. 38.

Bajo el gobierno del presidente Ibañez se crea el Banco del Estado (1953), se promulga la Ley N° 12.006 publicada el año 1956 y se promueve la Misión Klein-Saks siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional. (institución creada el año 1944). La Misión Klein-Saks, está conformada por un grupo de consultores internacionales y es orientada a sentar las bases de una economía liberal, hincando su acción inmediata en el control de la inflación (83,8% año 1955)⁴⁴. Promueve la congelación de los sueldos y precios. La liberación del comercio exterior, la libre competencia interna y externa, la disminución de intervencionismo del estado y fomento a la inversión extranjera.

En relación a las políticas habitacionales, un hito crucial es la promulgación de DFL N°2/59 y la ley 205 del año 1960 destinada a crear el sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, como respuesta a las necesidades de nuevas políticas monetarias y crediticias. En publicaciones de la época es posible advertir: *“El país tiene una capacidad limitada de crédito, y hasta ahora se ha tratado más bien de redistribuir las actuales disponibilidades en diferentes formas. Los proyectos mencionados tienden, en cambio, por medio de mecanismos financieros adecuados, a aumentar la capacidad de ahorro por medio de una reducción de los consumos no esenciales, destinando a la vez esta mayor capacidad de ahorro a la vivienda, en forma de créditos hipotecarios.*

Pero estas iniciativas serían insuficientes y se verían en cierto modo perjudicadas si se mantuvieran los sistemas actuales de préstamos hipotecarios de las Instituciones Estatales y Semifiscales. La medida puede parecer impolítica, a primera vista, pero ya se está haciendo conciencia al respecto y en algunas instituciones se ha determinado que los dividendos del servicio de la deuda, sean reajustados cada año, con lo cual, y como no se reajusta el valor de la deuda, se reduce su plazo. Pero este tipo de medidas, si bien significan una menor pérdida para la institución, se hace insuficiente cuando los plazos son largos. Por ello se hace imprescindible proceder a la reajustabilidad de las deudas hipotecarias en los préstamos hechos por el Sector Público, ya que la mayor dificultad que hasta hoy se mencionaba, cual es la de existir a veces diferencias entre el índice de desvalorización de la moneda y el alza de los salarios o sueldos, puede ser resuelta, entre otras formas, reajustando la deuda según

⁴⁴ RAPOSO, A. Estado, Ethos social y política de Vivienda, 2008, Pág. 41.

índices de desvalorización monetaria, y reajustando en cambio los dividendos, de acuerdo al aumento de los salarios; las posibles diferencias, si se presentan, podrían ser captadas modificando los plazos de deuda.

En esta forma, es posible que con una efectiva colaboración del sector privado y una eficaz modificación de los sistemas de financiamiento de los Organismos de Sector Público, se pueda por fin atacar con mejor éxito un problema que quizás sea el más grave que afecta en estos momentos a nuestro país.”⁴⁵.

Las condiciones de la economía no mejoran en lo sustantivo y se recrea un clima de inestabilidad con crecientes demandas sociales en un contexto de estancamiento económico. El estado se reorienta hacia la promoción crediticia de la “iniciativa privada”⁴⁶, El plan decenal de la CORFO (1961), la “Alianza para el Progreso” impulsada por los EEUU, bajo el gobierno de Kennedy y la 1ª Reforma Agraria (1962) tendiente a reposicionar la productividad del mundo campesino, sector fuertemente golpeado tras medio siglo de estancamiento y la consecuente migración campo - ciudad que imponen un acelerado proceso expansivo de las ciudades latinoamericanas, generando grandes demandas de vivienda, incrementan el déficit existente.

Según registros y publicaciones de la época las nuevas necesidades de participación y organización social y las nuevas políticas a implementar en materia habitacional imponían nuevos desafíos programáticos al estado. *“La administración Alessandri orientó la legislación habitacional con un planteamiento de vastas posibilidades de participación del Sector Privado. En efecto, su concurso para promover la construcción de <viviendas económicas> de tipo mínimo o medio se ha buscado múltiples formas: exenciones tributarias a contratos y presupuestos de edificación; liberación de impuestos a empresas constructoras de estas viviendas y sus socios o accionistas; bonificación expedita a la vivienda de menos de 70 m²; mayor libertad a los inversionistas para la fijación de las rentas de arrendamiento, etc. Se ha procurado asimismo el encauzamiento de dichos capitales hacia la vivienda, fomentando el “ahorro para viviendas” a través de “cuotas de ahorro” con garantía del Estado, las*

⁴⁵ **Revista Mensaje Nº 76**, Enero – Febrero 1959, Rolando Maturana C., Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica

⁴⁶ Iniciativa Privada; corresponde a la acción emprendida por la empresa privada.

cuales poseerán un interés y reajuste especialmente atractivos, exentos de impuestos y darán acceso a créditos complementarios, ya sea para la compra de terrenos y su urbanización, ya para la adquisición de la vivienda, como también a sorteos de casas mensualmente organizados por la CORVI. Para el establecimiento de muchas de estas franquicias se tomó la experiencia de la ley 9.135, de 1948. También la ley 7.600 sirvió de base para atraer a los capitales privados que operan en el comercio y en la agricultura, extendiendo a esas actividades las disposiciones que antes obligaban solamente a las empresas industriales, mineras y salitreras.

El nuevo planteamiento el Gobierno propicia la fusión en la CORVI de la Corporación de Inversiones y los Departamentos de Arquitectura de ocho Cajas de Previsión, con lo cual cree que será posible “racionalizar” y abaratar las inversiones. Se establecen créditos de la CORVI a corto plazo y a largo plazo o hipotecarios, los cuales tienen una característica hasta ahora desconocida: serán de dividendos reajustables. Las Cajas de Previsión fusionadas con la CORVI también otorgarán créditos reajustables a largo plazo destinados a la construcción de “viviendas económicas” para sus propios imponentes.”⁴⁷

Se hace necesario fortalecer la organización y desde allí comprometer un proceso racional de producción de la vivienda, agrupando a la demanda para modelar la oferta en un contexto de financiamiento con ahorro previo.

Se condicionan así, las bases para la promoción de las iniciativas individuales, el esfuerzo personal frente al esfuerzo común de la acción del estado. El estado no resulta ser eficiente para resolver las crecientes demandas sociales, no es garante del bienestar colectivo, sino un promotor de las condiciones técnicas y funcionales de una economía política atenta a las iniciativas de la empresa privada⁴⁸.

En el contexto internacional, la Guerra fría cobra su expresión en Latinoamérica. Por un lado la revolución en Cuba, encabezada por la figura de Fidel Castro, encarnando el ideal comunista y la dictadura del proletariado y por otro Estados Unidos, con la figura del presidente Kennedy, encarnando los ideales del capitalismo. Una situación que extrema las tensiones sociales, trasladando el problema desde esferas socio-políticas funcionales o estratégicas a un paradigma ideológico.

⁴⁷ **Revista Mensaje Nº 85**, Diciembre de 1959, Luis Bravo Heitmann.

⁴⁸ **RAPOSO, A.** Ethos Social y Política de Vivienda. 2008 pag.46.



John F. Kennedy con Betancourt, Reunión de la Alianza para el Progreso ⁴⁹



Toma del poder en La Habana por Fidel Castro ⁵⁰

Como una forma de ilustrar la posición de nuestra experiencia nacional, en el contexto de turbulencia internacional se lee en las publicaciones de la época; ...*“no hay actualmente en América Latina ningún otro país en situación de mostrar cómo se hace.*

Eso hace recaer sobre el gobierno y el pueblo chileno una responsabilidad histórica, mayor aun que la que este país asumió, también sin buscarla en el siglo pasado, cuando surgimiento como república ordenada justificó la existencia de este régimen en la anarquizada Latinoamérica de entonces. Como ha anotado ya don Francisco A. Encina, los chilenos no se hicieron particularmente simpáticos por dar ese

⁴⁹ Imagen obtenida en <http://runrun.es/historia/16254/john-f-kennedy-y-betancourt-la-alianza-para-el-progreso-1961.html>

⁵⁰ Imagen obtenida <http://www.eltonodelavoz.com/archivo/www.cubaencuentro.com/jorge-ferrer/blogs/el-tono-de-la-voz/que-desayunan-los-cubanos-en-el-amanecer-de-2008.html>

ejemplo y tener conciencia de que lo daban. Tomaron o aparecieron tomando aires de superioridad y su diplomacia resulto para muchos arrogante o pedantesca.

Obviamente el ejemplo se dará y la alternativa se planteará de manera real en la medida en que el nuevo gobierno cumpla su programa. Prescindiendo de los factores de política interna que hacen más que lo posible, necesario ese cumplimiento, resulta por todo lo dicho que la revolución chilena es igualmente necesaria en el plano Latinoamericano, y por allí, en el plano mundial. De ahí también su fuerza y posibilidades de éxito.

Nunca hasta ahora, salvo la propia revolución de independencia hispanoamericana, se había encontrado un movimiento revolucionario de este Continente con posibilidades tan favorables en el plano internacional.

Hace tiempo Herbert L. Matthews condensó en una frase feliz la situación que hace la debilidad de la posición internacional de América Latina, pero explica también su fuerza eventual: “La guerra fría no se puede ganar en América Latina, pero se puede perder allí”.

Después de Fidel Castro y después de Kennedy, los dirigentes de Estados Unidos han comprendido no sólo que podían perder América Latina y la guerra fría, sino que están a punto de perderla. Y parecen haber comprendido también que la mejor manera de llegar a eso era continuar con la política tradicional. Pero no eran Estados Unidos ni Europa los que podían presentar, ni siquiera suscitar, una alternativa a la revolución de la desesperación en América Latina. Eso pueden hacerlo solamente los latinoamericanos.

Paradójicamente, la revolución chilena puede contar con la casi increíble libertad de ser la última esperanza”⁵¹.

El gobierno de Eduardo Frei M. (1964), encarna un proyecto político que sobrepasa la medida nacional y es observado como una opción posible para una “Revolución en libertad”⁵², que busca en un contexto de economía mixta, re-posicionar el rol empresarial del estado en la dinámica del desarrollo nacional. El estado fortalece la institucionalidad de la producción Nacional, al alero de la CORFO, pone en marcha

⁵¹ **Revista Mensaje Nº 133**, Octubre de 1964, Alejandro Magnet, Comentarios Internacionales.

⁵² Revolución en libertad, en alusión a la revolución en Cuba, pero en contexto de institucionalidad democrática. Como una suerte de contrapunto al modelo cubano

la reforma agraria, revitaliza la producción cuprífera, el año 1965 se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, se publica el primer plano regulador intercomunal de Santiago.

En materia social impulsa las políticas de promoción popular, *“La familia, el vecindario, la municipalidad, el sindicato, la región, la empresa, son valores que deben tener su propia expresión, deben asumir sus responsabilidades y participar de una manera adecuada en todo el proceso económico, social, cultural y político”*⁵³; representan la nueva forma de expresión de la democracia. El hombre marginado, sumido en la pobreza, sin libertad de auto-realización, sin capacidad de organizarse y sin capacidad de participación activa ni pasiva, solo puede ser reivindicado socialmente mediante una reforma orientada hacia la superación de esas carencias, reforma bautizada como promoción popular.

La Vivienda representa “un bien de primera necesidad, al que tiene derecho cada familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera sea su nivel económico”⁵⁴.

Se crea la Consejería Nacional de Promoción Popular, encargada de aplicar la Ley Nº16.880 sobre juntas de vecinos y organizaciones Comunitarias.

Durante el gobierno de Allende se agudizan las tensiones sociales, el modelo de promoción popular llega a su máxima expresión, en un escenario donde colisiona el background de la movilización social alcanzada frente a una dinámica capitalista de concentración de la economía que condiciona la participación y la redistribución⁵⁵.

La acción del estado se orienta a la construcción y reparación de un número sin precedentes de soluciones habitacionales, proponía el año 1970, 83.000 viviendas y 124.000 sitios⁵⁶, otorgándole a la vivienda un estatus de “derecho irrenunciable y es obligación del estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro”⁵⁷. El Gobierno Popular de Allende cae violentamente producto del golpe militar del 11 de Septiembre de 1973.

⁵³ Discurso en Marcha de la Patria Joven y Proclamación de los profesionales y técnicos en el teatro Caupolicán, Santiago 1964

⁵⁴ MINVU; Hacia una nueva política urbana para Chile, Antecedentes históricos, 2012

⁵⁵ Paráfrasis, **Revista Mensaje Nº 266**, Enero de 1978, M. Antonio Garretón, Sentido y derrota de un proyecto popular.

⁵⁶ MINVU; hacia una nueva política urbana para Chile, Ant. históricos, 2012, Ref. A Raposo (2001)

⁵⁷ MINVU; hacia una nueva política urbana para Chile, Antecedentes históricos, 2012

Periodo del Mercado 1973-2013.

Con la instalación del régimen militar se sientan las bases del neo-liberalismo Chileno, donde las políticas de vivienda social se reorientan bajo la modalidad de subsidio a la demanda, con el complemento del ahorro y crédito. En un escenario de liberalización del suelo, donde el suelo “no es un recurso escaso”⁵⁸ y donde el stock de terrenos de propiedad del estado, es colocado en el mercado.

Publicaciones de la época dan cuenta de los acontecimientos en el siguiente sentido “Este nuevo Gobierno decidió entregar al mercado la corrección de estos desajustes, eliminando gran parte de los controles de precios y alterando la paridad cambiaria que se mantenía a un nivel oficialmente bajo. El resultado fue una violenta alza de los precios, que se encargó de sacar el exceso de dinero en circulación.

A través del mercado, de la libertad de precios y de la implantación de una política de cambios flexible, se pretendía cumplir los objetivos de equilibrio global y reajuste de precios relativos.

Antes de continuar, vale la pena aclarar un error frecuente, el de confundir la economía de mercado con el sistema clásico liberal. En primer lugar, hay que considerar que en Chile sigue existiendo un amplio sector des-socializado de la economía desde el punto de vista de la propiedad del capital. Es el caso de casi toda la minería, las industrias básicas del acero, la electricidad, el carbón, la petroquímica, la celulosa y el papel (con la sola excepción de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones), y muchas otras, incluyendo algunas que en la administración pasada quedaron bajo el control del Estado y cuyo destino final aún no se ha resuelto. Por esto, cuando se dice que las alzas de precios sólo benefician a los empresarios privados o que la devaluación enriquece a los exportadores, hay que incluir entre los beneficiados a las empresas productoras de bienes y servicios del sector público y al Estado, que controla directamente más del 80% de las exportaciones.

El problema está en determinar cuál es el sistema más eficiente para signar los recursos nacionales desde el punto de vista económico-social. Si es el que centraliza las

⁵⁸ MINVU; hacia una nueva política urbana para Chile, Antecedentes históricos, 2012.

decisiones a través de un sistema detallado de planificación, o el que deja esta tarea al mercado, o uno intermedio. No pretendemos emprender esta discusión que, por lo demás, no está definida.

El tercer objetivo, o sea, imponer la disciplina laboral y social, se ha obtenido con la autoridad militar que ha prohibido las reuniones, manifestaciones públicas y toda actividad política partidaria.

En cuanto al establecimiento de la normalidad en las actividades productivas, el Gobierno ha anunciado y, de hecho, ha procedido a devolver a sus antiguos dueños las empresas ilegítimamente expropiadas, requisadas o intervenidas en el Gobierno anterior. En los casos en que no lo ha hecho y la Corfo mantiene la administración, se ha designado como interventores, por norma general, a los antiguos ejecutivos de las empresas.

Esta actitud, sumada al aliciente de los precios, a la tranquilidad social y a la seguridad que tienen los empresarios que este gobierno no utilizará las prácticas del gobierno anterior, ha provocado una rápida reactivación económica y aumentos sustanciales en la producción de algunos sectores tan importantes como el de la minería y, en particular, el cobre.

El problema que enfrentan hoy los empresarios no es de “desconfianza”, sino el de vender su producción a los nuevos precios. La contracción de las ventas no tiene gran importancia inmediata, por cuanto casi todas las actividades nacionales habían agotado sus *stocks* y están en el proceso de reposición. Sin embargo, si la situación actual continúa, los empresarios no podrán mantener el ritmo de producción que les permite su capacidad instalada y la actual dotación de mano de obra”⁵⁹.

En este clima de reorganización forzosa, se promulga el D.L N° 44 (1973) que reestructura la institucionalidad de MINVU, Se crean la SEREMI DL. N° 575 (1974) para promover un desarrollo regional al alero de políticas centrales, representadas por la figura del intendente regional. Se crean los SERVIU, DL. N° 1305 (1976), Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, además el MINVU aglutina y fusiona la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento

⁵⁹ **Revista Mensaje N° 226**, Enero – Febrero de 1974, Sergio Molina Silva, Profesor de Cátedra de Política económica de la Universidad de Chile y Universidad Católica.

Urbano (CORMU); La Corporación de la Vivienda (CORVI) y la Corporación de Obras Urbanas (COU). Todas instituciones portadoras de un caudal de acción político-social, distante de los lineamientos políticos-sociales del gobierno militar. En 1979 se formula la política nacional de desarrollo urbano.

El gobierno militar intenta traspasar al sector privado la responsabilidad de la producción de la vivienda social, negocio que no pareció atractivo tanto a las empresas constructoras como a los bancos, en una primera instancia, situación que obliga a tomar un rol más activo, actuando como mandante y otorgando directamente créditos suplementarios que requerían los beneficiarios. Las condiciones de mercado y la evolución de la acción del estado generó nuevos planes Socio-habitacionales, entre otros destacan: Programa de Subsidio habitacional (1978); Programa de Vivienda Básica (PVP) y Subsidio Unificado (1984); Programa especial para trabajadores (PET)(1985) y Subsidio Rural (1985).

Es importante notar que la administración militar y el país en su conjunto han debido lidiar con una de las crisis económicas más profundas del último tiempo. El año 1982, el PIB se reduce en un 14.3% y el desempleo cae a un 25%, la moneda se devalúa en 18%, se intervienen 5 bancos y se licitan empresas estratégicas del estado (electricidad y telefonía). El origen de la crisis, dice relación con la excesiva dependencia de la economía mundial, en un contexto regional de economías más protegidas. Estados Unidos entra en recesión y nuestro país es uno de los más golpeados del cono sur. La lectura es simple, el modelo neoliberal, merece ser revisado y el estado tiene un rol importante en los marcos de regulación y la definición de los riesgos que afectan la actividad económica nacional.

El sistema de producción habitacional se ve en la necesidad de implementar nuevas estrategias e incentivos, las licitaciones públicas, privadas y de trato directo, migran a licitaciones de tipo “Llave en Mano”⁶⁰ según decretos N° 622/77; 1292/77 y 171/82, tendientes a estimular la competencia de nuevas tecnologías constructivas, traspasando al sector privado el proceso productivo, reservando para el SERVIU funciones de planificación, comercialización y financiamiento. El DS. 196/88 aprueba la

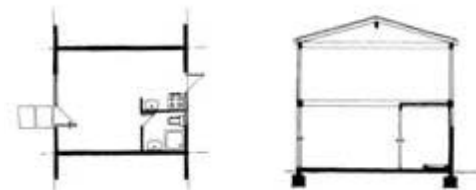
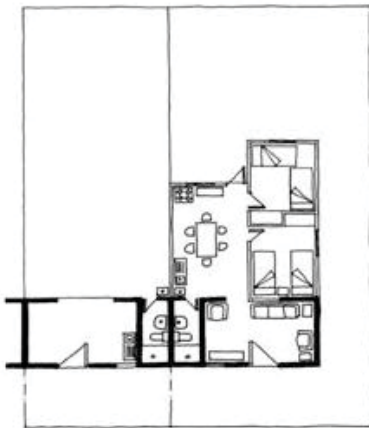
⁶⁰ El término “Llave en Mano”, se refiere a una modalidad nueva de contratación, en donde el Estado proporciona el proyecto y paga la obra ejecutada.

ejecución de obras de mejoramiento de barrio (Convenio con Banco Interamericano de Desarrollo BID). Se establecen instrumentos de calificación social (Ficha CAS).

El promedio de viviendas realizadas durante el gobierno militar es de 45.000 por año. V/S una demanda que duplica esa cifra. ⁶¹

En este período la vivienda “Es un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, acción en la cual la familia y el estado comparten una cuota de responsabilidad”. La vivienda pasa de ser un derecho social de responsabilidad del estado a una obligación subsidiaria del estado bajo un modelo de libre mercado.

Con el advenimiento de la democracia (1990) y los sucesivos gobiernos de la concertación, se impone en materia de políticas habitacionales la necesidad de atacar nuevamente el déficit habitacional, estimado en 900 mil viviendas.



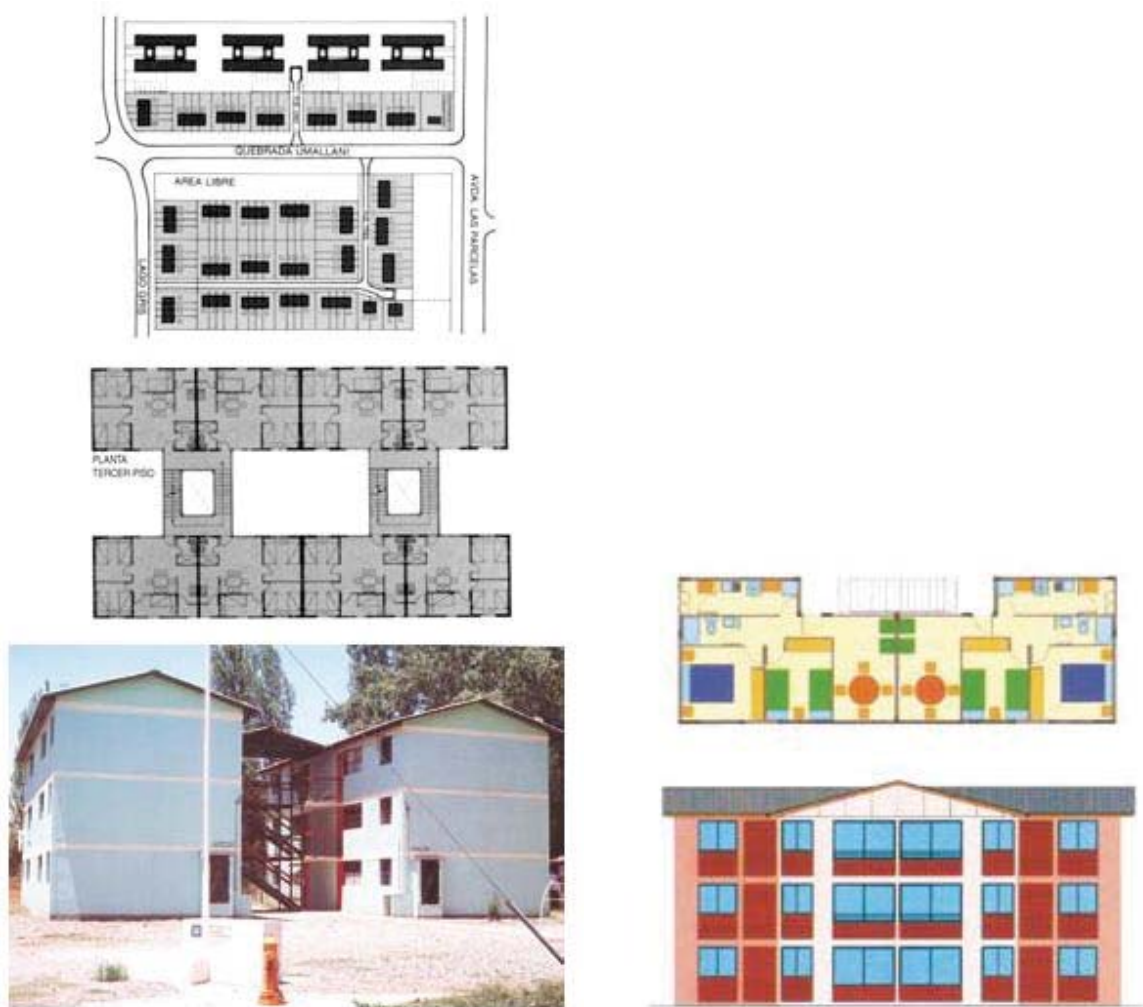
Conjunto Habitacional Tucapel V, Iquique 1994 ⁶²

Conjunto Habitacional Las Palmas de Rodelillo, Valparaíso 1994 ⁶³

⁶¹ MINVU, CHILE, Chile Un siglo de Políticas de vivienda y barrio. *Pehuén Editores, Santiago 2004.*

⁶² Imagen Obtenida en “MINVU, CHILE. Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio” Pág. 274

⁶³ Imagen Obtenida en “MINVU, CHILE. Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio” Pág. 276



Población Las Parcelas, Santiago 1990 ⁶⁴

Conjunto Las Hortensias, San Bernardo, 2004 ⁶⁵

Las nuevas políticas habitacionales deben considerar: Más viviendas para los más pobres y allegados; mejores barrios y ciudades; diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales⁶⁶.

El énfasis de las nuevas políticas implementadas durante el primer gobierno de la concertación es posible sintetizar en torno a los siguientes conceptos: redistribución, progresividad, regionalización, organización social, libre asociación, participación, integración territorial y medio ambiente. Seguido al gran dinamismo económico, durante el gobierno de Frei Ruiz Tagle se implementa la figura del ciudadano como

⁶⁴ Imagen obtenida en “**MINVU, CHILE.** Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio” Pág. 281

⁶⁵ Imagen obtenida en “**MINVU, CHILE.** Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio” Pág. 332

⁶⁶ **MAC DONALD, J.** Gestión del Desarrollo Social Chileno: El sector vivienda, *Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile 1992* Nota: Chile un siglo de política en vivienda y barrios.

sujeto activo y centro de las políticas, donde la equidad y solidaridad actúan como vehículos de acción política. A su turno la idea de sustentabilidad, integralidad y eficiencia del territorio urbano, imponen al estado mayores cuotas de responsabilidad, subsidiaridad y de regulación, el estado es encargado de promover nuevos canales de participación en la producción de la ciudad.

En relación a los logros, durante este período el déficit de vivienda disminuye sustantivamente llegando el año 1996 a producir 117.000 soluciones habitacionales, observando su correlato en inversión en la cartera vivienda. 1997 se crea el programa “Chile Barrio” en respuesta a propuestas concretas de focalización, tendientes a generar oportunidades.

El inicio del milenio, nos ofrece un panorama de continuidad socio-política anclada en el proyecto de la concertación de partidos por la democracia, liderados por el bloque más progresista de la alianza, acentuado su acción en los llamados temas sociales.

En este escenario las políticas habitacionales desarrolladas con gran fuerza expansiva durante el gobierno de E. Frei Ruiz-Tagle, encuentran resonancia en un estado de equilibrio respecto de las tensiones sociales. Contexto facilitador de nuevas iniciativas de inversión y de la acción de actores relevantes en el proceso de producción inmobiliaria.

A la par de la estabilidad nacional, el estado consolida una plataforma de desarrollo productiva, donde se estrechan las relaciones entre la iniciativa privada y la capacidad inductora del estado, obras públicas encabeza el proceso productivo y le sigue el sector vivienda.

En el contexto internacional la economía ofrece escenarios de desarrollo expansivos post crisis Asiática y en nuestro país se instala un estatus de confianza, movilizador de nuevos capitales y oportunidades.

La vivienda social en Chile experimenta una gran expansión, observando un cambio de escala significativo; la idea de mega proyectos urbano sociales, realizado por mega empresas constructoras, inducen mejoras significativas en la productividad del aparato estatal, situación que ejerce una presión en la demanda de suelos, que faciliten el despliegue del nuevo modelo masivo instalado.

Las ampliaciones del PRMS (Plano Regulador metropolitano de Santiago) y el artículo 55, son decisiones instrumentales tributarias de este proceso.

El modelo estimuló una acción monopólica de producción, observando pocos actores, poca diversidad en los diseños, poca diversidad de ubicación. Un modelo de desarrollo sin opción, generando brechas de inequidad territorial a escala nacional y regional.

Durante el Gobierno de M. Bachelet, los temas sociales surgen a la luz de la crisis subprime, generada el año 2008 en Estados Unidos, afectando la demanda de exportaciones y en particular la demanda del cobre. La lectura del proceso social es simple, Chile creció en los indicadores económicos y se empobreció en indicadores de redistribución social de los importes del desarrollo, aumentado las brechas sociales, en un contexto de nuevos estándares de pobreza social y en particular de pobreza urbana.

Notas y Observaciones 3:

Desde el ámbito de interés de la tesis que presento, es oportuno observar lo siguiente: al margen de las limitaciones que me ha impuesto, en mi calidad de arquitecto, la presentación de un relato histórico.

Existe un relato de sucesos verificables en el tiempo tendiente a estrechar la relación entre el estado y su acción social en el ámbito nacional y en particular en el ámbito de la vivienda. Esta relación construye una imagen concreta o mejor aún se expresa en la ciudad, como espacio físico dinámico. No obstante, este aparente modelo dinámico ofrece ciertos patrones o tendencias, las que tienen un correlato a la manera de procesos sociales, distinguiendo dos etapas.

El primero se inicia formalmente con las primeras intervenciones sociales en la planificación de la vivienda en los inicios de siglo XX, se desarrolló con distintos grados de expansión y contracción, en función de la disponibilidad económica, la apropiación cultural de las demandas sociales y el rol interventor del estado. Este proceso culmina con el quiebre de la institucionalidad democrática y da inicio al segundo período.

Este período se extiende hasta nuestros días, definido también como “período de mercado”⁶⁷. Caracterizado fundamentalmente por un proceso interactivo entre el rol creciente de la privatización de la producción de la vivienda social y el rol subsidiario y regulador que ha de corresponderle al estado.

Las herencias de ambos procesos las observamos hoy en la ciudad.

El primer período o periodo del estado⁶⁸, se instala en la ciudad, bajo patrones de mayor aceptación formal, funcional, menores índices de obsolescencia, mejores indicadores de conectividad y mejor plataforma de apalancamiento de la movilidad social, importando un modelo de desarrollo urbano racional, *“A través de la CORVI, el estado formuló las bases para una modernización en materia de vivienda social, construyendo un virtual estatuto de la dignidad habitacional y un concepto de habitar que equilibró la deseabilidad cultural con la racionalidad política-instrumental”*⁶⁹ orientado a producir viviendas para comunidades sociales que administraron mayores cuotas de participación y posiblemente contaron con una estructura de financiamiento más desarrollada, basada en las Cajas de Ahorro, y en mejores condiciones generales de estabilidad en el empleo, esfuerzos capitalizados financieramente por las Cajas de Ahorro. Esta acción concertada del estado pudo probablemente postergar las demandas habitacionales de sectores sociales más empobrecidos y sin acceso al crédito, quintiles que por largos años no percibieron la acción del estado, los que alcanzaron el sueño de la vivienda por medio de ocupaciones irregulares o tomas. Modelo que cobra su máxima expresión bajo el gobierno de E. Frei Montalva, la llamada *“Operación Tiza”*⁷⁰, modelo de habitabilidad precaria, que se extiende hasta nuestro días, dando origen a las políticas de implementación de la vivienda progresiva.

“El proceso de racionalización del diseño de la vivienda tipificada, para uso repetitivo y serializado, a escala nacional (...) Más que un recurso técnico profesional, se ha estimado que la racionalización es una filosofía de trabajo que aporta conceptualización, homogeneidad y universalidad al diseño y a la construcción, en

⁶⁷ **SABATINI, F. y ARENAS, F.** Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile, 2000

⁶⁸ Periodo de Estado, expresión, al manera de contrapunto con la denominación apropiada Período de Mercado.

⁶⁹ Editores RIL, contratapa, Estado, Ethos Social y Política de Vivienda, año 2002

⁷⁰ Acción emprendida por el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, con el objeto de facilitar las condiciones de planificación de las “Tomas”

*beneficio del poblador, el crecimiento, renovación y desarrollo urbano y muy especialmente en lo que se refiere a la vivienda misma*⁷¹.

El modelo goza de resultados favorables de términos de arraigo y apropiación, toda vez que se constituyó en una acción que forma parte del patrimonio social significativo de las comunidades que las llevaron a efecto, no obstante el resto de los parámetros replica desigualdades descalificadoras.

El segundo período o periodo de mercado, radicalmente diferente, representa el modelo de la expansión basado fundamentalmente en la “liberalización del suelo”⁷². Impone desafíos para la nueva planificación territorial, pues su acción ha generado un proceso explosivo en donde la ciudad y en particular la acción interministerial del estado no ha sido capaz de responder a las expectativas de sus habitantes. Aumenta la cobertura en vivienda social y disminuye del déficit habitacional, no obstante, las externalidades no deseadas tienen un fuerte impacto social, que es precisamente donde el estado intenta articular apalancamiento. Viviendas mal evaluadas en términos morfológicos, de calidad, de ubicación, con entornos deficientes y mal equipados, con nula participación de los recursos sociales de las comunidades que albergan, consolidando brechas de inequidad socio-territorial, largamente difundidas.

Ambos procesos históricos se han instalado a la manera de resonancias geográficas⁷³, en la forma de hacer la ciudad, condición que dificulta observar los puntos, donde los sistemas admiten correcciones significativas. En este sentido, intento proponer como observación de trabajo, que la concepción de suelo ilimitado, es un resonancia significativa instalada en la forma de hacer la ciudad que limita las posibilidades de repensar diseños urbanos de planificación, que orienten los procesos urbanos hacia un mejor aprovechamiento de los recursos infraestructurales ya instalados.

⁷¹ Declaración de Don José Quintela Roca, Arquitecto del Sub-Departamento de Diseño de la Corporación de la Vivienda, 1972

⁷² Término que hace referencia a una política de suelo de libre disponibilidad según lo demande el mercado, el suelo no es un recurso escaso, en términos económicos.

⁷³ **SABATINI, F. y ARENAS, F.** Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile, 2000

El escenario que ofrece el artículo 55 de la L.G.U.C, es el más propicio para continuar con la segregación socio-territorial que ha impuesto el modelo de habitabilidad social, con subsidio a la demanda, que opera desde hace 40 años.

CAPÍTULO IV

DIMENSIÓN ETICO-SOCIAL

Introducción

Resulta del todo oportuno establecer el punto de partida, desde el cual es posible legitimar la acción del estado en la satisfacción de las demandas sociales. No obstante, la catástrofe de los países europeos como resultado del impacto de la crisis o recesión mundial, donde los países con mayor carga social presentaron las caídas más relevantes. Grecia 2011, España e Italia 2012.



Movimiento 15-M, Puerta del Sol, Madrid, España 2011 ⁷⁴

⁷⁴ Imagen obtenida en <http://revolucionobarbarie.wordpress.com/documentos-de-organizaciones-comunistas/movimiento-anti-imperialista-mai/el-15-m-y-el-esquematismo-revisionista-mai/>



Protesta del 29 de Mayo de 2011 frente al Parlamento (Reuters) ⁷⁵

Es justo decir que las administraciones sociales de mercado, no son la causa en sí, de sus caídas, estas son consecuencia de múltiples factores que operan en situación de crisis. No obstante, la carga financiera que le han impuesto a las administraciones del estado, las demandas sociales, no son indiferentes a la hora de reconsiderar nuevas políticas y nuevos compromisos en el ámbito de las responsabilidades del estado.

Realizado este pequeño paréntesis y observada la distancia que separa su proceso económico de nuestra realidad sudamericana, subsiste la necesidad de reposicionar el alcance de una ética social, la construcción de una moral capaz de sostener con propiedad las demandas sociales legítimas, frente a un sistema *neoliberal* que cada vez direcciona con mayores implicancias nuestros procesos sociales, sin contrapeso político-ideológico.

⁷⁵ Imagen obtenida en <http://peru21.pe/noticia/765152/grecia-miles-protestan-reformas>

NIVELES DE PIB PER CÁPITA: MUNDIAL Y DE LAS GRANDES REGIONES, 1000-2001
(dólares internacionales de 1990)

	1000	1500	1820	1870	1913	1950	1973	2001
Europa Occidental	400	771	1.204	1.960	3.458	4.579	11.416	19.256
Países de tradición occidental	400	400	1.202	2.419	5.233	9.268	16.179	26.943
Japón	425	500	669	737	1.387	1.921	11.434	20.683
Occidente	405	702	1.109	1.882	3.672	5.649	13.082	22.509
Asia (excluyendo Japón)	450	572	577	550	658	634	1.226	3.256
América Latina	400	416	692	681	1.481	2.506	4.504	5.811
Europa del Este y antigua URSS	400	498	686	941	1.558	2.602	5.731	5.038
África	425	414	420	500	637	894	1.410	1.489
Resto del mundo	441	538	578	606	860	1.091	2.072	3.372
Mundial	436	566	667	875	1.525	2.111	4.091	6.049
Dispersión interregional	1,1:1	1,9:1	2,9:1	4,8:1	8,2:1	14,6:1	13,2:1	18,1:1
Occidente/Resto del mundo	0,9:1	1,3:1	1,9:1	3,1:1	4,3:1	5,2:1	6,3:1	6,7:1

PIB per cápita en distintas regiones del mundo y en distintas épocas ⁷⁶

Se trata de un modelo que necesita constantemente redefinir los límites de la acción del estado, entre los requerimientos del capital y las demandas de los ciudadanos. Nuestra historia reciente y la experiencia global, está cargada de sucesos que dan cuenta de procesos sociales reivindicativos alcanzados, solo con sangre y más aún, vemos como se repiten, bajo nuevos argumentos y contextos, pero muchas veces con la misma sangre.

2000 - 2005	años de vida
Europa	78,4
América del Norte	77,6
Oceanía	74,0
América Latina	71,5
Asia	67,3
África	49,1

Promedio de la Esperanza de Vida por Continentes ⁷⁷

⁷⁶ Tabla obtenida en <http://jesusgonzalezfonseca.blogspot.com/2010/11/por-que-occidente-alcanzo-el-liderazgo.html>

⁷⁷ Tabla obtenida en http://es.wikipedia.org/wiki/Esperanza_de_vida

Legitimidad del Rol Social de Estado

Las necesidades, si bien van aparejadas de las construcciones y convenciones sociales se articulan como anhelos y discursos, cuyo encaje con sus demandantes opera en la lógica del rezago. Las estructuras sociales se vuelven más intrincadas y complejas, migrando de ámbitos locales a globales, visibilizando notables mejoras de oportunidades de desarrollo. Estas nuevas imágenes de oportunidad redibujan constantemente nuevas necesidades, las que forjan nuevas expectativas, a la vez, desnudan sendas brechas de inequidad, en el mundo de los derechos humanos, el trabajo, la salud, la educación y por cierto la vivienda.

La instantaneidad y universalidad de los medios de comunicación, hacen de la apropiación de la información un factor de cambio y legitimidad irrenunciable. Lo que antes no existía, hoy no solo aparece, sino que es necesario. Marc Augé expresa *“la aceleración de la historia corresponde de hecho a una multiplicación de los acontecimientos generalmente no previstos por los economistas, los historiadores ni los psicólogos”*⁷⁸, la problematización del exceso y superabundancia, *“El desciframiento de los que somos a la luz de lo que ya no somos”*.⁷⁹

Junto con las dificultades de comprensión e identificación objetiva de las crecientes necesidades sociales y su correlato en el ámbito de los derechos sociales, el asunto discurre en la interrelación del espacio simbólico de los deseos, el espacio normativo de los servicios públicos y el rol de los estados, el espacio convencional de las necesidades de las familias y los pequeños grupos, el espacio organizacional y asociativo de la producción política y la sociedad civil, el espacio ético de los referentes culturales (La ética de la caridad, la libertad y el desarrollo), el espacio sub-real de la publicidad y la cultura de la satisfacción y el supra-espacio del mercado, las rentas, los precios y la información.

⁷⁸ **Auge M.** Los no lugares, espacios del anonimato, una antropología de la sobremodernidad, España 1992. Pag 34.

⁷⁹ **Auge M.** Los no lugares, espacios del anonimato, una antropología de la sobremodernidad, España 1992. Pag 32.

La instalación de rol del estado garante de una economía política de las necesidades, ha de estructurarse sobre la base del principio de objetividad, y universalidad, en un contexto de umbrales mínimos o básicos de estados de satisfacción común a todos los seres humanos, despejando el relativismo cultural, la soberanía del individuo y lo privado, la prioridad moral de la riqueza, la capacidad de con sumo de las mayorías y la ética del determinismo⁸⁰.



Vista Aérea de Vitacura, trazado urbano planificado y consolidado ⁸¹



Toma de terreno en Alto Hospicio, trazado no planificado, espontáneo ⁸²

⁸⁰ **GOUCH, I. , DOYAN, L.** Teoría de las Necesidades Humanas, *Icaria Fuhem, Madrid 1994*

⁸¹ Imagen obtenida en www.flickr.com/photos/metropolis_pcm/8243362830/sizes/c/in/photostream

⁸² Imagen obtenida en Diario digital Iquique Online.

La acción de la economía política de las necesidades se instala al amparo, de la dialéctica del Capitalismo y el Socialismo, a la manera de una tercera vía, redefinida en la sintaxis de un modelo político *Social, Liberal y Democrático*⁸³.

La construcción de una sociedad de bienestar que reestructura la presencia del estado, es fundamental, en la reforma social, empoderando a la sociedad civil en un proceso de creciente democratización de la reproducción social, recuperando un mercado regulado y eficiente en la producción de satisfacción de las necesidades.

La comprensión de estas necesidades, legitima la significación de los derechos sociales y el espacio de la protección social en la acción efectiva de los estados democráticos. *“Si todos los seres humanos son semejantes en ciertos rasgos generales, existen por tanto ciertas necesidades básicas comunes a todos, que dan lugar a estado de cosas valiosas para todos, estos bienes universales dan lugar a exigencias morales universales o derechos humanos que deben positivarse en forma de derechos fundamentales”*⁸⁴.

*“La definición de estas necesidades objetivas, caracterizadas por su especificidad teórica y empírica, por su independencia de preferencias individuales y universales, y por su afectación a todos los individuos, se muestra como el único camino para la exigencia de intervenciones concretas y políticas activas allí donde ellas se dan, y para la justificación de la positivación e internacionalización de los derechos sociales”*⁸⁵.

En este marco de alcance ideológico, es posible sustentar la promoción de garantías a umbrales sociales, que convocan o promueven un contrato social de *“desarrollo humano y la integración de todos sus miembros”*⁸⁶.

Chile presenta logros significativos en desarrollo social y superación de la pobreza, como consecuencia, según explican economistas, del desarrollo económico

⁸³ **RODRIGUEZ CABRERO, G.** Prólogo a la edición española de **GOUCH, I. , DOYAN, L.** Teoría de las Necesidades Humanas, *Icaria Fuhem, Madrid 1994*

⁸⁴ **RIECHMANN, J.** Necesitar, desear, vivir, sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad, libros de la Cátedra, Madrid 1998.

⁸⁵ **De la red, N.** Políticas sociales y trabajo social, Madrid 1998.

⁸⁶ **FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.** Umbrales sociales para Chile Hacia una futura política social, *Salvat Impresores, Chile Febrero, 2010*

alcanzado, de una larga tradición de políticas sociales basado en una institucionalidad extendida social público-privada en salud, educación, previsión y vivienda⁸⁷.

El estado a través del ministro de Vivienda y urbanismo, en documentos oficiales, declara imperativo incorporar en la agenda pública temas de integración social, mejoras en la calidad de la infraestructura urbana, mejoras en conectividad y transporte, temas ambientales y sustentabilidad, temas de accesibilidad universal y temas de participación ciudadana⁸⁸.

En los últimos 30 años la visión política de la responsabilidad del estado se esboza a partir de la elaboración conceptual de Las “*Políticas Nacionales de Desarrollo urbano*”, elaboradas el año 1979, 1985 y reformulaciones conceptuales, no vinculantes, realizadas el año 1993, 1996, 2001 y 2009. En ellas se plasma con claridad, los distintos énfasis de la acción y rol del estado en el desarrollo urbano, transitando desde el protagonismo de la ley de mercado como modelador de desarrollo de las ciudades a un estado más proactivo en la promoción social del territorio, no obstante, la ley publicada en 1979 que gobierna la acción del estado no ha podido modificarse, pese a la evidencia política, conceptual y funcional que demanda urgentes cambios.

El año 1979, se postulaban los siguientes preceptos: *“El suelo urbano no es un recurso escaso; el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad; la concentración espacial de la población genera ventajas competitivas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales; el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidos por los requerimientos del mercado; al estado le corresponde proteger el bien común (...) Respecto de la vivienda, el estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de la vivienda, la responsabilidad de la producción le corresponde al sector privado”*⁸⁹.

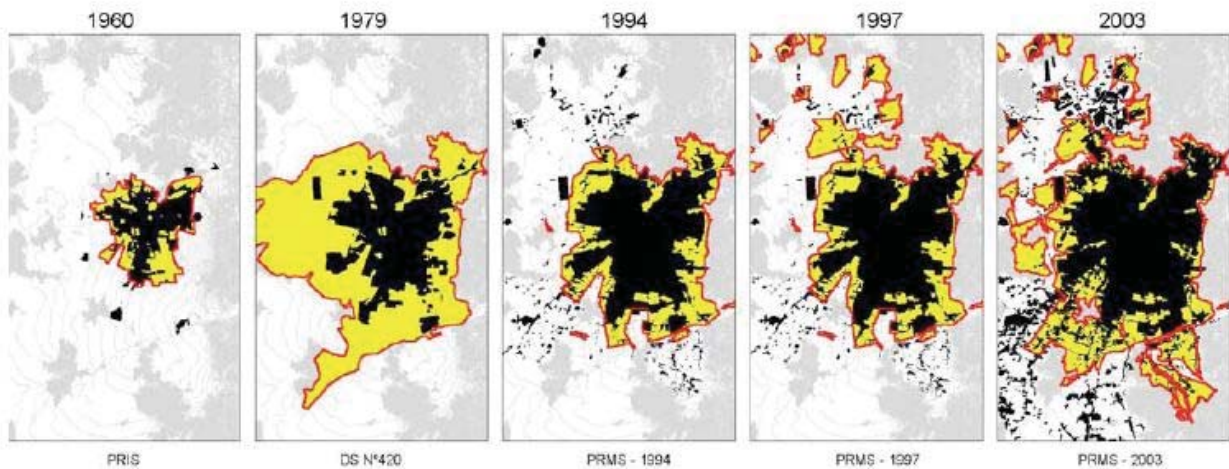
Uno de los efectos inmediatos de la aplicación de la nueva política, fue la liberalización del suelo y la ampliación del área urbana de la región metropolitana (64.000 ha), medida que provocó además de un significativo aumento en el valor del

⁸⁷ | **FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.** Umbrales sociales para Chile Hacia una futura política social, *Salvat Impresores, Chile Febrero, 2010*

⁸⁸ **MINVU CHILE.** Hacia una nueva política urbana en Chile, *Introducción Rodrigo Pérez Mackenna, Santiago 2012*

⁸⁹ **MINVU CHILE.** Hacia una nueva política urbana en Chile, *Santiago 2012*

suelo, efecto contrario al que esperaba la autoridad, un crecimiento inorgánico, develando que el mercado por sí solo es insuficiente.



Desarrollo de la extensión Urbana de Santiago (en color negro la ciudad consolidada, en amarillo el suelo disponible a urbanizar), se puede observar la incidencia de las políticas de 1979⁹⁰

El año 1985, se intenta redefinir una nueva Política de Desarrollo Urbano, la que no prospera y solo logra conceptualizar un nuevo enfoque político, basado en un diagnóstico poco auspicioso, promoviendo una acción decidida del estado tendiente a articular respuestas y acciones que involucren a otros actores del gobierno, redefiniendo un rol más activo del estado, en el resguardo del bien común. Articulando regulaciones en la propiedad, en la habitabilidad y “el carácter urbanístico”⁹¹ y en la libre iniciativa, definiendo una orgánica territorial nacional, con mayores cuotas de control del estado.

Durante los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei. Se intenta nuevamente la promoción de una nueva política de desarrollo urbano, los preceptos fundamentales dicen relación con la centralidad que adquiere el ciudadano como sujeto activo del desarrollo urbano. La equidad social, la solidaridad y la superación de la pobreza, reinterpretan el accionar del estado, *“la segregación social (...) no solo es*

⁹⁰ Imagen obtenida de Presentación “El Globo y El Acordeón” de Iván Poduje Capdeville

⁹¹ “Carácter Urbanístico”, Explicitamente declarado, le corresponde al estado a través de la planificación y las normativas urbanas, fijar las condiciones mínimas de diseño y conservación que sean necesarias y convenientes para que las urbanizaciones y edificaciones aseguren a los ciudadanos una habitabilidad satisfactoria del espacio urbano, tanto en su expresión de espacio público, como en la de los espacios prediales y edificados.

*políticamente inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente indeseable*⁹².

Se promueve la descentralización y participación, asignado a los municipios un rol relevante, en tanto, agentes mediadores entre el estado y las comunidades locales. Se instala la idea de desarrollo sustentable entendido desde la eficiencia, la equidad y el compromiso social. Finalmente propone un nuevo trato compensatorio respecto de las externalidades entre el bien común y la propiedad privada, lo que se traduce en políticas de suelo que reconocen escasez de este recurso y distorsión en su precio.

Al inicio del Gobierno de Ricardo Lagos. El tema “Reforma Urbana” es incorporado en la cuenta pública del año 2000. “SEIS, vamos a emprender una reforma integral del Estado, incluyendo una mayor descentralización para regiones y comunas; SIETE, les propongo realizar una gran reforma de las ciudades para mejorar la integración y la convivencia de las mismas.”⁹³.

En un escenario de reactivación de la industria de la construcción, luego de la crisis asiática y la celebración del Bicentenario, la agenda de trabajo para la reforma urbana apuntaba en 4 direcciones iniciales: Movilización de recursos y financiamiento para el desarrollo urbano, Uso de suelo, Equipamiento y vivienda, Instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial y finalmente participación, espacios públicos y cultura.

El estudio fue encargado a un GTRU (grupo de trabajo para la Reforma Urbana)⁹⁴, quienes elaboran un documento que sienta las bases para la comprensión territorial donde el desarrollo urbano, juega un rol clave en el sistema democrático, consignando: El desarrollo urbano es dinámico y diverso; Las políticas urbanas tienen significativos efectos económicos y sociales; La integración entre ciudad y territorio constituye uno de los paradigmas del desarrollo urbano contemporáneo; El estado juega un rol central en el desarrollo urbano; Al mercado y a la iniciativa privada le cabe una alta responsabilidad en el desarrollo urbano; El Estado carece hoy de una

⁹² MINVU CHILE. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Santiago 2012*

⁹³ LAGOS R. Discurso presidencial, mayo 2000.

⁹⁴ GTRU: Grupo de trabajo encabezado por ministro de obras públicas, C Hurtado, junto al secretario ejecutivo del MINVU L. Brescciani, conjuntamente con cerca de 80 consultores desarrollo en trabajo propositivo que contiene 7 consideraciones generales, 6 principios para la reforma y un total de 54 recomendaciones.

adecuada estructura para enfrentar la gestión de desarrollo urbano. Sumado a ello se formulan 6 principios rectores para esta reforma:

1. Democratización de la ciudad, mediante mayores cuotas de autonomía local y regional.
2. Sistema urbano y territorial diverso, que permita las mayores posibilidades y oportunidades a sus habitantes.
3. Ciudad sustentable, con acciones de bajo impacto ambiental, tendientes a mejorar las condiciones de vida de sus miembros.
4. Ciudad y gestión integral, desde la concurrencia e integración de la diversidad.
5. Ciudad Adaptable a los cambios; relevando el rol de administrador que le pudo haber cabido al estado por un rol proactivo de gestor, con eficacia y eficiencia.
6. Ciudad Administrada eficientemente, gestión urbana y territorial eficiente y eficaz

Finalmente al término del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet se intenta reorientar el fundamento de una nueva iniciativa de “Reforma Urbana” donde la sustentabilidad es el principio rector de un plan multisectorial, un enfoque a la luz de nuevas investigaciones del MINVU, en colaboración con la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de Cepal y con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ. La Promoción de la sustentabilidad social, económica, ambiental y democrática de la ciudad que no solo representa un soporte físico-relacional si no que es depositaria de sueños, aspiraciones y oportunidades. Debiendo el estado garantizar la experiencia de la ciudad en la mejores condiciones que le sea posible gestionar, desde aquí se desprende el “*derecho de todos a la ciudad*”⁹⁵.

Notas y Observaciones 4:

En relación con el territorio rural es importante constatar, a la luz del objetivo de esta tesis, que el plan rector de la reforma urbana del año 2009, advierte de la constatación de presión por la ocupación irregular del territorio rural, con loteos agro-

⁹⁵ MINVU CHILE. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, *Santiago 2012*

residenciales sin planificación y nuevas formas de asentamientos, respecto de los cuales es necesario *“generar limitación a las urbanizaciones que estén fuera del límite Urbano (...) concentrando las demandas por desarrollo urbano preferentemente al interior de las zonas debidamente planificadas, dentro de las Ciudades.”*⁹⁶

A propósito de la revisión de los principios rectores que eventualmente cimentarían las bases de una propuesta de “Reforma Urbana” para el Chile de hoy, dos observaciones a mi juicio relevantes:

Primero, La reforma Urbana es un asunto urgente, según los dichos del propio ministro de Vivienda y Urbanismo Rodrigo Pérez Mackenna, urgencia mansamente postergada desde el año 1985, habiendo aún más, un diagnóstico más o menos unánime en relación con la necesidad de gestionar mejoras a las ciudades, a la luz de enfoques integristas, multidisciplinarios y de sustentabilidad en la acción del estado, frente a la severa realidad de “Segregación Residencial” e “Inequidad Territorial”

Segundo: No obstante, la amplia exposición argumentativa del diagnóstico, los principios y las líneas generales de acción de cada una de las propuestas, advierto una gran omisión en el discurso conceptual y esta tiene que ver con el rol que juega el territorio en su conjunto respecto de la territorialidad específica de la ciudad, objeto de las propuestas. Resulta evidente la necesidad de explorar el territorio en su multiplicidad de escalas, las relaciones e interdependencias que movilizan sus desarrollos barriales, comunales, regionales y nacionales. No hace falta dar ejemplo de esta situación de complementariedad y dependencias, estas resultan del todo evidentes. La comprensión de un territorio integrado, nos permitirá promover acciones a distintas escalas, geográficas y temporales.

*“Dos grandes evidencias (la inversión privada, versus la inversión pública y la acometida de intenso proceso de cambios de uso de suelo) hacen augurar que el espacio de la macro región central de Chile se transforma y nos permiten avistar un cambio en el tipo de requerimiento de la población sobre este territorios, escenario en donde las infraestructuras visibilizan el territorio, inducen integración y generan desarrollo”*⁹⁷

⁹⁶ MINVU CHILE. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, *Santiago 2012*.

⁹⁷ Alvarez L. Soto M. Infra-paisajes, Proyectos línea territorio gestión, Departamento de Arquitectura USM, 2009.

CAPITULO V

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.

Introducción

La relación entre estado y la aplicación de políticas socio habitacionales, representa un atractivo punto de análisis de la cuestión de la habitabilidad urbana de los segmentos más carenciados. En efecto es posible observar la focalización de distintas estrategias de promoción en la producción de la industria de la construcción, desde la Caja de Habitación, pasando por la Corporación de la Vivienda, llegando finalmente a la política de subsidio a la adquisición de viviendas de la actualidad.



Palacio de La Moneda, Institución de Gobierno ⁹⁸

⁹⁸ Imagen obtenida en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/07/03/guia-urbana-de-santiago-palacio-de-la-moneda/>



Junta Vecinal en Arica, Institución Local⁹⁹

El hilo conductor de esta relación es la promoción de incentivos tanto de la oferta como de la demanda, por una parte el Articulado del DFL N° 2/59, ofrece franquicias tributarias al adquirente y ofrece mejoras a las condiciones de explotación del suelo. Exenciones y disminución de impuestos a las transferencias, etc, lo que sin duda favorece la renta del proceso productivo de la vivienda, los importes tributarios que dejó de obtener el estado, solo en el año 1968, según información aportada en documentos del Servicio de Impuestos Internos corresponde a un 11%. Hoy casi un 75% de las viviendas en Chile no pagan impuesto¹⁰⁰.

El modelo subsidiario instalado a partir de la ley de Planificación Urbana de 1979 y los ajustes del año 1985, opera hasta nuestros días con la misma lógica, los programas de vivienda y sus recursos, están acotados, por las limitaciones presupuestarias, las limitaciones de compresión y focalización que impone la dinámica progresiva de la demanda habitacional y la lógica de propuesta atrayente para la

⁹⁹ Imagen obtenida en http://grm10img.emol.com/Fotos/2011/06/01/file_20110601111147.jpg

¹⁰⁰ **Diario El Mercurio**, Cuerpo "C", Iván Poduje, 4 de Marzo del 2013.

acción del mundo privado. En este sentido la Cámara Chilena de la Construcción se ha constituido como un actor relevante en torno a las decisiones políticas, posición respaldada por su contribución en el PIB nacional (13%), su efecto en los indicadores de empleabilidad (9 %) y los flujos de inversión del orden de 7.000 millones de dólares anuales que incorpora a la economía¹⁰¹. Se ha constituido en actor relevante, que ofrece una importante resistencia a la implementación de nuevas estrategias.

Estado e Institucionalidad de la Vivienda Social.

Es importante comprender como opera hoy el estado en el área de la producción y adjudicación de la “Vivienda Social”. Por razones de orden metodológico y de alcance del presente trabajo centraré la atención en el MINVU y su intermediación territorial, el SERVIU, principal agente articulador de la oferta del estado.

Observando y analizando la oferta de subsidios y beneficios existentes, cabe notar que existen otras instituciones que participan en procesos de adjudicación, saneamiento de títulos, como es el Ministerio de Bienes Nacionales, a través de la Ley nº 19776 publicada el 21-dic-2001, “Ley sobre regularización de posesión y ocupación de inmuebles fiscales”; Instituciones o Fundaciones sin fines de lucro de carácter privado que operan con soluciones concretas y con intervenciones sociales que generan investigación social, (Fundación Superación de la Pobreza). Y la acción de las políticas de desarrollo social impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social, destacando las Propuestas de Chile Solidario con sus programas **Puente, Vínculos, Calle y Abriendo Caminos**, todos programas que contribuyen al eslabonamiento de la movilidad social desde la extrema pobreza.

Como he declarado a lo largo de la exposición de mi trabajo, intentaré presentar ciertas inconsistencias fundamentales en la declaración de principios y estrategias del Ministerio, en un afán de tutelar del decurso de nuestras ciudades y su consecuencia inorgánica en la focalización territorial de proyectos de viviendas sociales y el otorgamiento de los subsidios.

¹⁰¹ Datos obtenidos en Test.movmedia.cl/momente/nuestra-motivación.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El MINVU, declara que su misión es *“Contribuir a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan el país, especialmente de los sectores más vulnerables, respetando su diversidad, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a **asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente, competitivas y sustentables**”¹⁰²*. Esta parte de la declaración me parece de un optimismo que raya en la irracionalidad. ¿El Estado se encuentra en condiciones de asegurar lo que dice poder asegurar?, si así fuera, ¿Qué sucede con los fragmentos de ciudad que operan y se articulan exactamente en el sentido Inverso? Sería más honesto agregar: *“En la medida de lo posible”* parafraseando al presidente Patricio Aylwin a propósito de la justicia posible.

Siguiendo con el análisis de Los objetivos estratégicos del MINVU, estos pueden sintetizarse en tres grandes focos escalares:

1. La Vivienda: Las soluciones habitacionales son un vehículo de promoción de equidad e integración social.
2. El barrio, debe mejorarse para reinsertarse en la ciudad.
3. La ciudad. La planificación y la inversión en infraestructura generan desarrollo.

Intencionadamente he aislado la acción del Ministerio en lo concerniente a la vivienda social, traducida en el modelo de producción subsidiaria de la vivienda, acción materializada por la plataforma ejecutiva del SERVIU, y puntualmente verificable en las ofertas de subsidios a los que los chilenos con menos recursos pueden optar.

Para el presente análisis es posible considerar la lógica de focalización y definición de cualquiera de ellos, no obstante pondré atención en dos de ellos, cuyo articulado se encuentra publicado en portal electrónico del SERVIU y forma parte del D.S. Nº 49 del 2011, Reglamento del programa del Fondo Solidario.

¹⁰² MINvu, Misión Ministerial, extracto Portal Digital.

Artículo 5. Subsidio Diferenciado a la Localización

“El Subsidio Diferenciado a la Localización es una subvención adicional a la que podrán acceder los postulantes y grupos de postulantes destinada al financiamiento del proyecto habitacional o a completar el precio de la vivienda en operaciones de Adquisición de Vivienda Construida.

Para acceder a este Subsidio Diferenciado a la Localización de la vivienda a adquirir o el terreno en que se desarrollará el proyecto habitacional deberá cumplir copulativamente con los siguientes requisitos:

a) Emplazarse en el área urbana, de extensión urbana o en el área rural conforme al artículo 55, inciso tercero de la LGUC, aun cuando sea parcialmente en a lo menos un 50% de su superficie, de las localidades de comunas de más de 5.000 habitantes urbanos, según el último censo de población del cual se tenga información disponible.

b) Emplazarse en el territorio operacional de una empresa sanitaria, aun cuando sea parcialmente en al menos un 50% de su superficie o contar con convenio suscrito de acuerdo al artículo 33 C del D.F.L. (MOP) N° 382, de 1989, agregado por el N° 2 del artículo único de la Ley N° 20.307. En el caso de emplazarse en el área rural conforme al artículo 55, inciso tercero de la LGUC, deberá acogerse al artículo 52 bis de la referida ley

*c) Para proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos, deslindar con una vía local o de rango superior existente, y tratándose de **Megaproyectos** , con una vía de servicio o de rango superior existente.*

d) Que el establecimiento de educación más cercano, que cuente con a lo menos dos niveles de educación pre-básica, y educación básica y/o media, se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 1.000 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.

e) Que el establecimiento de salud primaria más cercano se encuentre ubicado a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 2.500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.

f) Que la vía más cercana al terreno por la cual circula un servicio de transporte público se encuentre a una distancia recorrible peatonalmente no mayor a 500 metros, medidos desde el punto más cercano del terreno.

g) El SEREMI de la respectiva región, mediante resolución fundada, deberá aprobar la obtención del Subsidio Diferenciado a la Localización, previo al ingreso al SERVIU del proyecto correspondiente”¹⁰³



Proyecto de Vivienda Social en área rural, Santiago¹⁰⁴

Artículo 6. Subsidio de Factibilización

“El Subsidio de Factibilización es una subvención adicional a la que podrán acceder los postulantes y grupos de postulantes, destinada al financiamiento del proyecto o a completar el precio de la vivienda en operaciones de Adquisición de Vivienda Construida. Este subsidio será incompatible con el Subsidio Diferenciado a la Localización señalado en el artículo anterior y se podrá aplicar a los proyectos

¹⁰³ Extracto, Ley Artículo 5, Subsidio diferenciado de localización.

¹⁰⁴ Imagen obtenida en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2007/07/06/nueva-politica-social-no-mas-pobres-en-la-periferia/>

habitacionales de construcción o Adquisición de Vivienda Construida que se encuentren en alguna de las siguientes áreas:

a) Áreas rurales, siempre que a lo menos un 60% de los integrantes del grupo postulante o el postulante individual provenga de áreas rurales de la comuna o áreas rurales de otras comunas, lo que se acreditará mediante el domicilio del postulante que figure en su Ficha de Protección Social, o en el instrumento que la reemplace, o

b) Cualquier área urbana o de extensión urbana de localidades de comunas con población menor o igual a 5.000 habitantes urbanos, según el último censo de población del que se tenga información disponible, siempre que a lo menos el 60% de los integrantes del grupo postulante o el postulante individual provengan de la comuna en que se desarrollará el proyecto habitacional.”¹⁰⁵

Notas y Observaciones 5:

Para enfatizar las inconsistencias que pretendo demostrar en las estrategias de promoción de adquisición de viviendas sociales, formularé las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué entiende el legislador por área rural?
2. ¿Qué entiende el legislador por núcleos urbanos al margen de la planificación urbano-regional?
3. ¿Qué entiende el legislador por integración?
4. ¿Qué entiende por equipamiento?

Colateralmente ¿Qué entiende el legislador por educación, salud y transporte?

Tras observar la génesis del asunto que nos ocupa, es decir, entender que la ciudad representa una oportunidad para el desarrollo, en el más amplio sentido, advierto que las áreas rurales no ofrecen competencias urbanas suficientes para la promoción de viviendas en general y más aún si se trata de viviendas económicas. En nuestro territorio nacional existen solo tres planos intercomunales: Santiago, Valparaíso y Concepción y recién el año 2010 el MINVU en diversa regiones inicia los estudios para planes regionales e intercomunales de desarrollo urbano, observando

¹⁰⁵ Extracto, Ley Artículo 5, Subsidio diferenciado de localización.

que en la práctica, no existe un instrumento o declaración que defina la planificación Urbano-Nacional y mucho menos un instrumento de planificación donde coexistan definiciones para áreas urbanas y rurales que modelen o articulen zonas, funciones y estrategias en nuestro territorio.

La condición de integración supone estados administrativos básicos, el territorio rural ofrece profundas desventajas en especial en contextos vulnerables y la oferta del estado en asistencia al mundo rural es casi nula. El territorio rural está llamado a sostener infraestructura productiva y contribuir desde allí al fortalecimiento de nuestras ciudades.

Las consideraciones colaterales tienen relación con las principales demandas de los nuevos procesos sociales, (Educación y Salud de calidad) Demandas que ya tienen serias dificultades en el ámbito de las oportunidades de la territorialidad Urbana.

Nuestro proyecto urbano debe re-direccionarse, al menos en lo que respecta a la vivienda social u económica, hacia una mejor utilización del suelo ya en extenso disponible, apuntando a nuevas estrategias de financiamiento que permitan una recaudación mayor, modalidades nuevas de acceso a la viviendas, (ver en el arriendo una oportunidad), mejoras en la focalización del esfuerzo del estado, más y mejores programas tendientes a responsabilizar a más actores sociales y el desarrollo de infraestructura y equipamiento urbano que sustente la producción urbana, es decir, mejores casas con mejores ciudades.

CAPÍTULO VI

DIMENSIÓN HABITACIONAL.

Introducción

La comprensión del problema de la vivienda social en nuestro país y en nuestra realidad latinoamericana, con las distancias que es posible advertir respecto de países vecinos y las complejidades asociadas a nuestra condición geográfica y tectónica demanda una mirada más amplia de lo que las instituciones del estado, los gobiernos en particular, la clase política han podido ofrecer. Los temas sociales han servido, en muchas ocasiones de trampolines o instrumentos del accionar político, Los temas se colocan en la agenda pública con mucho rezago, y es la comunidad nacional expresada a través de sus diversos actores, la que termina por instalarlas en las llamadas agendas sociales, articulando una dialéctica comunicacional de tensión , la que finalmente se aplaca bajo el modelo de auto-regulación de las comisiones políticas, de cuestionado alcance representativo.

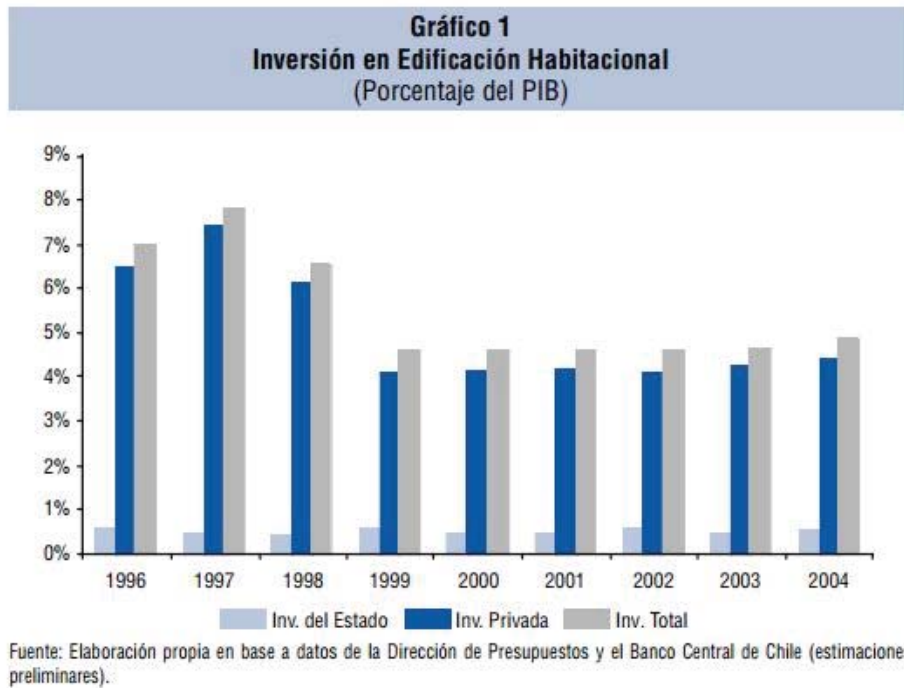
El conflicto de la educación durante el gobierno de M. Bachelet que rebota al gobierno de S. Piñera el 2011, representa con mucha fidelidad el modelo operativo de conflicto, logrando articular acomodos funcionales, los diagnósticos se repiten, la falta de recursos del estado y la falta de mecanismos de regulación, que nuevamente redundan en la promoción de nueva institucionalidad y en nuevos recursos para fiscalización y control.

La figura de la Superintendencia se ha transformado en una suerte de comodín formal, toda vez que en la práctica, el ámbito de acción de estas, choca con los niveles de blindaje que el modelo económico, le impone a la iniciativa privada.

Es posible afirmar que la comprensión aislada del problema de la vivienda es sin duda el punto de partida de la incapacidad con que opera el aparato estatal promotor de la ansiada justicia social, las carteras de educación, salud, trabajo y vivienda se mueven en torno a metas trazadas de forma independiente, sin un hilo conductor, que favorezca un relato coherente de la acción social de las instituciones del estado, ausencia de un enfoque sistémico.

Si observamos a nivel comunal, el panorama no es distinto, con un sistema que impone a los municipios grandes desafíos y recursos insuficientes, en donde el principal objetivo de las comunas más pobres es gestionar recursos concursables de las carteras de los fondos de la administración central, además de una nula planificación estratégica entre las distintas administraciones locales, prevaleciendo la acción de un gobierno centralizado, las más de las veces incapaz de advertir los distingos que favorecen la apropiación de las propuestas locales, sin mencionar aspectos redistributivo-contable que acentúan las brechas.

A las dificultades ya advertidas, le sigue el protagonismo del mercado inmobiliario privado, en la gestación, promoción y ejecución de los “proyectos de vivienda social”, en donde al estado, representado por la acción de SERVIU, le cabe una función reguladora de aspectos técnicos, sociales y de financiamiento, que deja amplias brechas de descontrol.



Inversión del Estado e Inversión Privada destinada a Vivienda entre los años 1996 y 2006 ¹⁰⁶

¹⁰⁶ Tabla obtenida en “Estudio de Finanzas Públicas, Diciembre 2006”, elaborado por, Rodríguez, J; Roeschmann, J; Garrido, A.; Vanelli, C. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.

Las necesidades sociales, entre el incentivo operacional del mercado en la lógica de oferta y demanda y el estado en una posición promotora de un marco regulatorio, permeado por grupos que administran cuotas significativas de poder.

La Vivienda como Satisfactor Social.

Hoy, a la luz de los más diversos autores es posible afirmar que la visión integrada, de la comprensión de la naturaleza humana es sin duda un crucial punto de partida. Luego la vivienda como satisfactor social sólo puede ser observado, en un contexto de habitabilidad, al alero de una dimensión a mayor escala, que integre con eficacia las acciones tendientes al desarrollo de nuestras comunidades.

La idea de la habitabilidad como recurso social y patrimonio colectivo, se instala a partir del ideario y manifestación formal de las utopías urbanas del modernismo, “la Carta de Atenas”, de Le Corbusier, año 1942; Estudio Urbanístico para una Población obrera Achupallas, Alberto Cruz año 1953. El habitante de la ciudad moderna es el trabajador, el obrero, que demanda su oportunidad en la nueva ciudad.

A objeto de ilustrar la visión de la vivienda cito publicaciones del año 1957. *“Esta política siempre fracasará. Y es justo que fracase, porque en una ciudad el propietario de una casa es dueño de muy poca cosa: la vivienda vale para vivir en ella. Lo que pone el propietario son los ladrillos y otros materiales de construcción. En cambio, la sociedad pone todo lo demás: las calles, los servicios sanitarios, el alumbrado, la movilización la vigilancia, la vecindad, en una palabra, pone la ciudad. Todos estos elementos, ajenos al propietario, son los que hacen que el edificio valga como vivienda.*

Entonces lo que hay que buscar no son los capitales de los capitalistas, sino que el capital popular, o sea, el capital masivo proporcionado por los propietarios interesados”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Revista Mensaje N°62, Septiembre de 1957, Diego Lira Vergara.



Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar ¹⁰⁸

No obstante el caudal de conocimiento que resitúa el rol del contexto en el desarrollo del los individuos, es decir , la importancia del hábitat, nuestras autoridades han centrado en el déficit, la acción de las políticas habitacionales, resolver el algoritmo de numérico, ha sido por largo tiempo el pretexto articulador de la producción de la vivienda social en nuestro país.

Más de un millón de unidades constituía el déficit habitacional en el año 1990¹⁰⁹, y solo en Santiago entre 1980-2002 se construyeron 203.236 unidades¹¹⁰. A partir de 1990 cerca de 90.000¹¹¹ soluciones habitacionales se entregaron anualmente. No obstante, el gran esfuerzo realizado y sus implicaciones en relación a satisfacer la necesidad básica de habitación, subsisten efectos regresivos de gran impacto.

Por un lado observamos que el proceso de las ocupaciones irregulares, “Las Tomas” o “campamentos” lejos de disminuir se perpetúan en la periferia de nuestras ciudades, sea por un problema de cobertura, por problemas de incapacidad en la

¹⁰⁸ Imagen obtenida en <http://www.flickr.com/photos/utpch2010/6939360921/in/photostream>

¹⁰⁹ MINVU, CHILE. Déficit Urbano – Habitacional, una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile.

¹¹⁰ **Revista INVI Vol. 26 N° 73**, Vivienda Social en Chile, análisis de su comportamiento locacional período 1980 - 2002 Santiago, 2011

¹¹¹ Ibidem.

promoción de la oferta del estado, por deficiencias respecto de las expectativas de los beneficiarios, por necesidades céntricas de comunidades, si bien empobrecidas, con rasgos de cohesión significativo, o bien por problemas de acceso a servicios y equipamiento.

Por otra parte la oferta de vivienda social del estado, asistida financieramente por la iniciativa privada, promueve barrios extensos, segregados y estigmatizados, donde la institucionalidad, debe permear un territorio atrincherado, hostil y escéptico de la acción del estado, una suerte de “Guetos Urbanos” que. Según estudios de fundación Atisba, representarían el 20% de la población urbana a lo largo de nuestro país, 1,7 millones de habitantes, así por ejemplo: en Santiago los “Bajos de Mena”, ubicado en la comuna de puente Alto, concentran 122.000 habitantes, en regiones, “La Chimba Alto” ubicada en Antofagasta concentra 63.000 habitantes, Las Compañías, ubicado entre Coquimbo y La Serena concentra 51.000 habitantes¹¹². Una realidad urbana de gran magnitud, caracterizada por indicadores insuficientes, en servicios, equipamiento, accesibilidad, empleo, escolaridad, seguridad e ingresos inferiores a \$ 325.000 por grupo familiar. La territorialidad de la exclusión, definida también como áreas o zonas de “Pobreza Descalificadora”¹¹³, condición urbana favorecida por las políticas de construcción de vivienda social en Chile, sin duda un efecto regresivo, no deseado, que demandará nuevas estrategias de mitigación.

El problema de la vivienda social en Chile, desde el punto de vista del estado, bajo una perspectiva histórico-social ofrece dos visiones diametralmente opuestas, cuyo punto de inflexión cronológica es el año 1973.

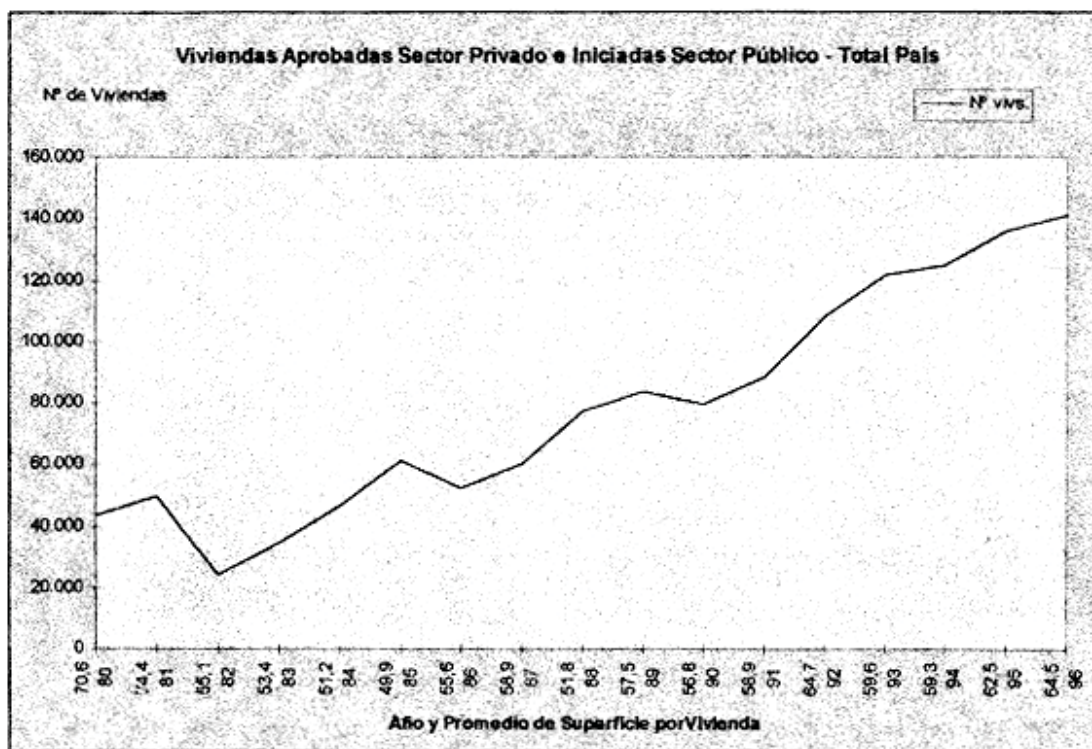
Por un lado, El estado, efectivamente tendió a interpretarse como un vehículo de movilidad social, sin dejar de atender la condición de déficit como un argumento válido para un accionar decidido: El capital social, vertido en las múltiples organizaciones de base comunitaria-territorial, promovió la producción de proyectos con efectivas competencias urbanas. Los gobiernos de Frei y Allende impulsaron un modelo de promoción social, en donde la vivienda y el hábitat, tienen un rol central. Es importante observar más allá de las consideraciones de orden político, que las

¹¹² **Revista Mensaje Nº 609**, Junio de 2012, Iván Poduje Capdeville, Los guetos urbanos en Chile

¹¹³ **Paugam, S**, Las Formas elementales de la pobreza, 2007

circunstancias geo-históricas, predisponían a una promoción social, como la que se observó.

Por otro lado, tenemos la presencia de un Estado que reinterpreta el déficit como una oportunidad funcional de articular operaciones de renta, a objeto de inducir la acción de la iniciativa privada en la producción de la vivienda, acción no exenta de adecuaciones, que han tendido a revertir aspectos mal evaluados como por ejemplo,



La evolución de la superficie promedio muestra la incidencia de las soluciones sociales en el total construido
Fte.: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

Evolución de la superficie en la Vivienda social durante el período 1980-1995¹¹⁴.

El tamaño de las viviendas, la calidad y la localización, está última como respuesta a las llamadas externalidades negativas que recomponen nada más y nada menos que los efectos de una pobreza con “techo”¹¹⁵.

En este contexto, surgen preguntas centrales, ¿Cual es el plan para que las políticas de asistencia social tengan una repercusión progresiva en las comunidades

¹¹⁴ Tabla obtenida en Artículo de Revista INVI N° 35 Vol. 13, Noviembre 1998, titulado “Experiencia chilena en vivienda social 1980 – 1995”.

¹¹⁵ **RODRIGUEZ, A.; SUGRANYES, A.** El problema de vivienda de los “con techo”. Revista EURE N° 91, Santiago 2004

más rezagadas de nuestro País?, ¿Cómo avanzar en una agenda para el Desarrollo Humano y la integración social de nuestras comunidades, en donde la habitabilidad, entendida como relación de oportunidad, entre el espacio físico y contexto, represente un salto cualitativo y promotor de los crecientes recursos sociales? y ¿Qué instrumentos de medición es oportuno validar para realizar un seguimiento efectivo a la aplicación eficiente y progresiva de las futuras políticas sociales?.



Quinta Monroy, Iquique, Proyecto Elemental, Una buena vivienda en un buen lugar ¹¹⁶

“si tomamos en consideración el escenario socioeconómico y las políticas sociales implementadas en los últimos años (...) Es urgente incluir una medida multidimensional que permita evidenciar la heterogeneidad de la exclusión social,

¹¹⁶ Imagen obtenida en www.plataformaarquitectura.cl/2007/09/17/quinta-monroy-elemental-chile

*monitorear de verdad las políticas sociales e implementarlas de acuerdo con las necesidades reales*¹¹⁷. A objeto de promover soluciones que se ajusten a las expectativas de desarrollo social que se ha dado como misión nuestra institucionalidad vigente.

Notas y Observaciones 6:

El siguiente análisis intenta rebatir un supuesto instalado en el ideario social, en sentido de interpretar a la vivienda como una plataforma de movilidad social per se.

La vivienda además de constituir el techo de las familias, ha de constituir su patrimonio. No obstante el 64,5 % de los residentes de viviendas sociales, quieren irse, por motivos todos de índole social, entre ellos convivencia, seguridad, delincuencia y drogas representan un 52,6%; la imagen de su población 21,6%; la calidad de la vivienda 13,4%; aislamiento urbano y entorno 12,4%. Además existe una percepción de desvalor de los inmuebles en relación con el valor nominal de las viviendas. Un 51% considera que el valor de su casa fluctúa entre 185 y 381UF¹¹⁸, habiéndose, la vivienda social, transferido en 400 UF en su primera venta, equivalente a casi un 30% de pérdida valor nominal media. Las viviendas o departamentos bajo régimen de copropiedad tienen los mayores índices de rechazo e intensión de traslado y representan un práctica diaria de de exclusión e inseguridad.¹¹⁹

Por otra parte La condición de restricciones al dominio y el sistema de adjudicación, respecto de la ubicación y las alternativas disponibles, en donde los pobladores siguen esperando y recibiendo “la casa que les toca”, favorecen la condición de desvalor de los inmuebles. De modo tal que en la práctica los beneficiarios de la acción del estado, luego de recibidas sus viviendas, experimentan un proceso regresivo o de desvalor, consolidando un “salto estanco”.

Las propuestas habitacionales deben inducir dinámicas de plus-valor y en ello el suelo y la ubicación juegan un rol fundamental, tanto por las mejores condiciones de

¹¹⁷ **Revista Mensaje Nº 612**, Septiembre de 2012, Benito Baranda.

¹¹⁸ Rodríguez A, y Sugranyes A. El problema de vivienda de los “con techo”, Eure Santiago, 2004

¹¹⁹ **De La Jara A.** El desafío de recuperar la vida social en condominio de vivienda Social, 2002.

accesibilidad a redes y servicios como por las expectativas de usos alternativos del suelo que estos conjuntos ocupan.

Las lógicas de plus-valor dicen relación con modelos de producción habitacional con más diversidad en los diseños, mas diversidad de oferentes, mejores ubicaciones, proyecto a escala barrial, desincentivando los mega operaciones inmobiliarias en donde las empresas compensan con suelos más baratos su alta carga operacional y sus expectativas de utilidad. En síntesis un modelo más competitivo.

Las locaciones extra urbanas son un incentivo para mega operaciones de desvalor.



Imagen Publicada en Revista mensaje Nº 609. Junio 2012,

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y ALCANCES

Introducción:

Del mismo modo como se ha declarado en las consideraciones metodológicas, resulta oportuno exponer la fase conclusiva desde aspectos generales a aspectos específicos, con el objeto de construir un contexto al presente trabajo.

Las conclusiones van desde el dominio de lo conceptual o teórico al dominio de ámbitos de repercusiones prácticas, en éste caso más bien propositivas.

“Hacia un desarrollo territorial sustentable Aplicabilidad de normas de excepción para el desarrollo de la vivienda social en Chile. Versus la aplicación de políticas habitacionales de largo aliento. Fundamentos para la inaplicabilidad de Artículo N°55 de la L.G.U.C. en las políticas de viviendas social en Chile.”

De las conclusiones.

- 1. El suelo o territorio debe entenderse, ya no como un recurso ilimitado, o escaso si se quiere, El suelo es un recurso estratégico y sensible. para el desarrollo sustentable.**
- 2. Es necesario y urgente promover políticas de desarrollo territorial que interpreten el suelo desde la óptica que se declara, (recurso estratégico y sensible), derribando la visión dicotómica de lo urbano y lo rural, alcanzando una escala país.**

3. Las políticas de desarrollo territorial deben inducir presión al territorio, gestionando la promoción de Infra-paisajes¹²⁰ a escala mayor y articulando imbricaciones urbanas en tensión, a escala menor, a objeto de forzar respuesta urbana de mejor calidad.
4. La expansión de la ciudad, no debe entenderse como un proceso explosivo en expansión, sino que en contextos de sustentabilidad, obedece a lógicas implosivas de imbricación.
5. La situación de estrés urbano propuesto impondrá nuevas respuestas al proceso de gestión de la ciudad. exigirá mayores competencias y niveles de compromiso y forzará una operación sistémica. Afectando los modelos operativos menos calificados, una suerte de “gran Reforma de la ciudad.”¹²¹
6. La localización extendida, periférica y extraurbana del modelo de producción de vivienda social en Chile, produce inequidad territorial, segmentación y discriminación social, estancamiento en la movilidad social. Condiciones que replican nuevos “status” de pobreza. En consecuencia modelos regresivos, anacrónicos, inconvenientes, ineficaces e inaceptables.

¹²⁰ **Alvarez I, y Soto M**, Infra-paisajes, proyectos línea territorio y gestión, Departamento de Arquitectura USM, Valparaíso 2009.

¹²¹ **Lagos R**. Propuesta discurso del presidente, mayo 2000.

De las propuestas:

1. Desde el ámbito académico la promoción de una **Política de Territorio Nacional**, una suerte de “Gran Reforma” si se quiere, en el entendido de la condición “estratégica y sensible del suelo”. Con particular atención a la descentralización de la producción.
2. Por lo pronto propongo **la derogación de las facultades del artículo N° 55 LGU C, en lo que respecta a las viviendas sociales.**
3. Realizar ajustes significativos al DFL N°2/59, en lo que respecta a beneficios y exenciones tributarias, a la luz de una concepción ética más apropiada de la vivienda económica.
4. Estudio de factibilidad de asistencia habitacional, en la lógica de arrendamiento, como alternativa tendiente a disminuir el impacto del valor del suelo en localizaciones más competitivas.
5. Promoción de un cambio de escala en el tamaño de los proyectos, más proyectos, en más lugares con más actores. Convocando alianzas estratégicas donde la figura del SERVIU sea un actor más en el proceso.

Bibliografía de Tesis.

“Hacia un desarrollo territorial sustentable. Aplicabilidad de normas de excepción para el desarrollo de la vivienda social en Chile. Versus la aplicación de políticas habitacionales de largo aliento. Fundamentos para la inaplicabilidad de Artículo N°55 de la L.G.U.C. en las políticas de viviendas social en Chile.”

- 1.-**Alvarez L Y Soto M.** Infra-paisajes, Proyectos línea Territorio y Gestión, Departamento de Arquitectura USM , Valparaíso 2009
- 2.-**Arriagada C,** Pobreza urbana en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Serie medio ambiente y desarrollo (27) 2000.
- 3.-**Arriagada C, Sepulveda D, Cartier E. y Gutierrez C.** Chile un siglo de políticas de vivienda y barrio, DITEC. MINVU CL. 2004.
- 4.-**Arriagada C, Moreno J y Cartier, E:** Evaluación de impacto del subsidio de renovación urbana, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2007.
- 5.-**Augé M.** Los No lugares , espacios del anonimato, Barcelo 2004.
- 6.-**Bravo H.** Casas Experimentales Corvi 1959-1962., Instituto de la Vivienda, facultad de Arquitectura, Universidad Católica de Chile.
- 7.-**Doyal , I y Gouch I,** Teoría de las necesidades Humanas, Barcelona : ICARIA , 1994.
- 8.-**Fundación Superación de la pobreza,** Garantías en vivienda y habitabilidad. Umbrales sociales para Chile.2010
- 9.-**Fundación para la superación de la pobreza,** tesis País, piensa un país sin pobreza. 2008
- 10.-**Granier Ph.** “El nuevo espacio Geográfico Chileno”. Documento propuesta de proyecto GEONECH de investigación binacional Chileno Francés . Mimeo, 1990, Santiago.
- 11.-**Harrison A y Celis A.** Acción de la AAP Diego Portales 1964-1974 Provincia de Valparaíso y Aconcagua, Viviendas de construcción Masiva, sistematización de antecedentes y formulación evaluativa.

- 12.-**MENSAJE**, revista Nº 609, junio 2002. Guetos Urbanos en Chile.
- 13.-**Minvu**, Comisión de estudios habitacionales y urbanos, Deficit Urbano habitacional, Una mirada integral a la calidad de vida y la hábitat residencial en Chile, 2009.
- 14.-**MINVU**, Hacia una política urbana para Chile, VOL 1 Antecedentes históricos, Editores Giménez P. y Gazitúa G, 2012.
- 15.-**Müller R, Poblete Luis, Ramirez M.** Chile y el mundo con los ojos de Mensaje, los sabores de la historia 1951-1962. Santiago 2010.
- 16.-**Müller R, Poblete Luis, Ramirez M** .Chile y el mundo con los ojos de Mensaje, esperanzas y quiebres en la historia. Santiago 2011
- 17.-**Raposo A.** Estado, ethos Social y política de Vivienda. Santiago: RIL editores, Santiago 2008.
- 18.-**Russo H**, Minvu Coprvi Chile, Tipología de viviendas racionalizadas 1966-1972. Sub departamento de diseño corvi. Valparaíso ,1972
- 19.-**Sabatini F y F. Arenas**, “Entre el estado y el Mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile” Reviste EURE, Vol XXVI Nº 79, PPP 95-113,2000 Santiago de Chile.
- 20.-**Sabatini. Et. Al.** Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002, y efectos vinculados con la escala geográfica, (en línea) documento de trabajo disponible en: (http://ieut.cl/medial/archivos/sabatini_et_al_dt37_.pdf).
- 21.-**Sabatini , F y F Soler** Paradoja de la planificación territorial en Chile Eure XXI: 61-73.1995
- 22.-**San Martín E.** La arquitectura de la periferia de Santiago, experiencia y propuestas. Santiago, 1992
- 23.- **Soja E**, Postmetrópolis, estudios críticos sobre ciudades y regiones, .Madrid 2008.
- 24.-**Tupper P.** Hacer Ciudad, Centro Chileno de Urbanismo, 2004.
- 25.-**URBINA, XIMENA.** Los conventillos de Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso 2002,
- 26.-**Zunino,H.**“ Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la Planificación de las ciudades”, Revista Geográfica Norte Grande 27:133-137. 2000.

Anexos:

- 1 DFL 458 de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcción: www.minvu.cl. Legislación de Vivienda y construcción. Actualizada por Ley 20.599 de junio de 2012.
- 2 D.S. N° 47 de 1992, ordenanza general de Urbanismo y construcción: www.minvu.cl actualizada a noviembre de 2012.
- 3 DFL N° 2/59. Plan habitacional, www.sii.cl legislación complementaria.
- 4 Ley N° 16741, Loteos irregulares. www.Minvu.cl, establece normas para saneamiento de títulos de dominio y urbanizaciones de poblaciones en situación irregular. Año 1968 ultima modificación año 1991.
- 5 Decreto Supremo N°140 año 1990; www.minvu.cl / decretos/ vivienda.
- 6 DDU 133, www.minvu.cl circulares generales, construcciones en el área rural, condiciones mínimas de urbanización en conjunto de viviendas en el área rural.

El presente estudio pone en perspectiva la problemática de la aplicabilidad del artículo 55 de la L.G.U.C e intenta demostrar por medio de evidencias conceptuales, las implicaciones negativas que su aplicación importan al tejido suburbano del territorio.

Observada la realidad de nuestras ciudades, en particular el modelo metropolitano, me he permitido aventurar una nueva representación conceptual de las metrópolis, redefiniéndolo como las Entrópolis, proceso urbano que contiene en su génesis, grados de operaciones entrópicas que producen una territorialidad caótica, donde los efectos regresivos no deseados, son la cara visible del fenómeno urbano que intento conceptualizar.

Los trazados y delimitaciones urbanas cobrarán sentido en la medida en que sean capaces de representar los estados de transferencia del territorio y no sus meras delimitaciones.

El tamaño de las ciudades debe ser el resultado de procesos equilibrados entre aglomeración y productividad, los desequilibrios en este sentido generan des-economías de aglomeración, las ciudades de tamaño intermedio representan el horizonte de la consolidación de territorios funcionales, que articulan ciudades con atributos de habitabilidad competitiva.

A su turno La equidad territorial debe ser entendida a la base de políticas de redistribución con lógicas de discriminación positiva. Toda vez que las oportunidades de un “buen pasar” han sido en gran medida contribuciones indirectas de la acción efectiva del estado.

La forma de hacer la ciudad, desde un punto de vista Histórico se ha instalado bajo el precepto de un suelo ilimitado, a la manera de resonancias geográficas, desfavoreciendo la posibilidad de repensar diseños urbanos de planificación que orienten los procesos de desarrollo, hacia un mejor aprovechamiento de los recursos infraestructurales ya instalados.

La promoción de la sustentabilidad social, económica, ambiental y democrática de la ciudad, no solo representa un soporte físico-relacional, si no que es depositaria de sueños, aspiraciones y oportunidades, debiendo el estado garantizar la experiencia de la ciudad en la mejores condiciones que le sea posible gestionar, desde aquí se desprende el “derecho de todos a la ciudad”.

La ciudad representa una oportunidad para el desarrollo, en el más amplio sentido, Las áreas rurales ofrecen competencias deprivadas para la promoción de viviendas en general y más aún si se trata de viviendas económica, condición acentuada por la falta de un plan estratégico de integración territorial donde coexistan definiciones para áreas urbanas y rurales que modelen o articulen zonas, funciones y estrategias en nuestro territorio.

La condición de integración supone estados administrativos básicos, el Territorio rural ofrece profundas desventajas en especial en contextos vulnerables, donde la oferta del estado en asistencia al mundo rural es casi nula. El territorio rural está llamado a sostener infraestructura productiva y contribuir desde allí al fortalecimiento de nuestras ciudades.

Resulta evidente la necesidad de explorar el territorio en su multiplicidad de escalas, las relaciones e interdependencias que movilizan sus desarrollos barriales, comunales, regionales y nacionales. La comprensión de un territorio integrado, nos permitirá promover acciones a distintas escalas.

