

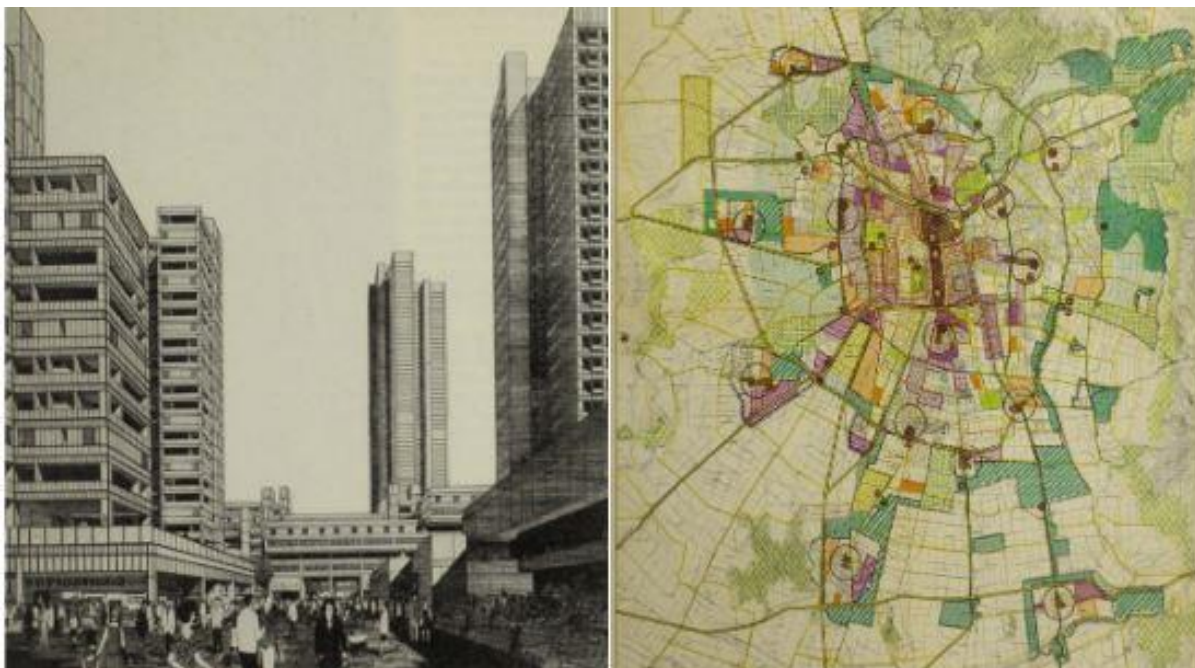
La vivienda y la ciudad son un reto para la democracia. La Planificación Urbana como paradoja de un crecimiento sin desarrollo

22 julio, 2022 por Oscar Riquelme Gálvez



Opinión Ciudadana

Por Oscar Riquelme Gálvez. Historiador.



A 62 años del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de Chile (1960), en un lado, el proyecto, al otro, sus resultados en el sur poniente de la metrópolis. Fotografía del autor y plano en Revista AUCA. 1966, N°2.

Actualmente, el déficit habitacional, es decir, la necesidad de vivienda, alcanza las 700.000 mil unidades, lo que responde a la alta concentración de campamentos, allegamiento y paracaídas en el espacio público. No se ha lidiado con este grado de déficit desde 1975. Durante estos años, el déficit habitacional era ascendente: para 1960 era de 382.932 unidades, aumentando a 550.000 viviendas en 1965, a 592.324 en 1970 y a 650.000 en 1972 (Revista CORVI, 1972). Es cierto que este ciclo de déficit habitacional coincidió con el extensivo crecimiento vegetativo de la población chilena durante las décadas centrales del siglo XX (marcada por una baja tasa de mortalidad y una alta tasa bruta de natalidad). Durante 1965-1973, el Estado fue altamente proactivo, planificador y fordista.

Se relacionó en una posición de poder con el sector privado, lo que permitió establecer soluciones ambiciosas e industrializadas que cambiaron la fisonomía urbana de ciudades y localidades completas. Tal como fue el caso de Maipú, que pasó de tener 24 mil habitantes en 1960, con un déficit de 2.500 unidades, a tener 114 mil habitantes en 1982. En esta comuna, entre 1965 y 1976, se construyeron cinco proyectos habitacionales CORVI (Julio Benito Rebolledo, San José de Chuchunco, Villa México, El Vivero y Las Torres), cuatro proyectos CORMU (Cuatro Álamos, Padres Carmelitos/Ramón Allende, Villa Militar Oeste y René Schneider) y otros 32 proyectos privados de menor envergadura, lo que corrobora esta entente público-privada.

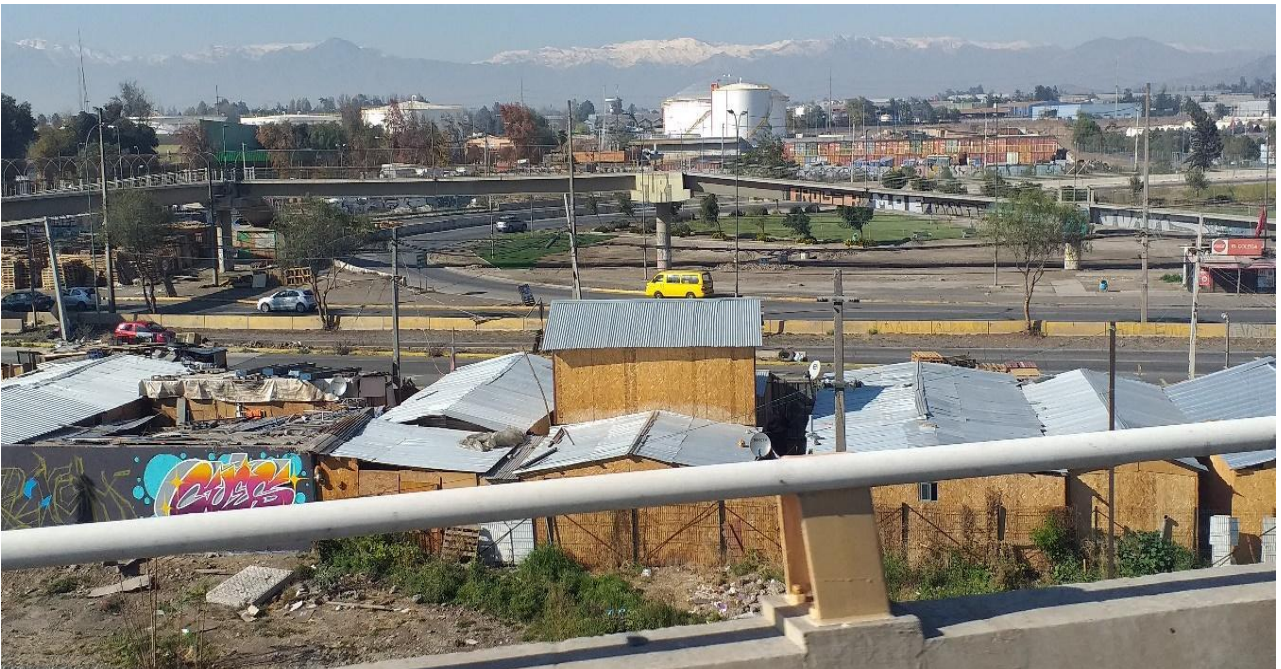
El paso de una comuna industrial a una residencial se completó en solo 11 años. Aunque es cierto, que no es hasta mediados de la década de los noventa, en plena Concertación, que este déficit habitacional logra ser controlado y disminuido a la cifra nacional de 350.000 unidades. Sin embargo, luego de las crisis económicas de 1997/1998 y 2008, la capacidad constructiva fue perdiendo dinamismo, lo que el déficit, desde el 2011 en adelante, progresivamente ha aumentado. La crisis migratoria y la crisis económica del COVID-19 no hicieron más que acelerar esta tasa de crecimiento. En ese aspecto, son cifras que en escasos momentos han sufrido una variación significativa, teniendo hoy montos muy similares a los de antaño. Javier Hurtado, Gerente de Estudios CChC, estimaba en 2021 que, de mantenerse las fórmulas actuales para solucionar la necesidad actual de stock de vivienda: ¡tomaría 31 años! Claramente, la baja oferta está desbordada por una alta demanda, y sin duda alguna, el acceso a la vivienda técnica y a la ciudad no está garantizado, ni por el sector público, ni por el sector privado. Pues, el mayor allegamiento y florecimiento de campamentos está concentrado en las comunas y sectores con menos oportunidades urbanas de la región capital.

Son tiempos de cambio. El MINVU parece querer volver a las fórmulas de antaño y la Cámara Chilena de la Construcción se encuentra en una postura dialogante. El lenguaje de las “viviendas industrializadas” está volviendo a copar la agenda de proyectos. Esto se vio en la Semana de la Construcción celebrada en mayo del presente año. Además, el gobierno apuesta por reducir el déficit con la política de Arriendo a Precio Justo. Ante la baja capacidad constructiva, es una interesante apuesta que permitirá otorgarle un espacio cómodo a familias de baja renta que, sin este tipo de ayudas sociales, están condenadas a vivir en situación de allegados o en campamentos. Por otro lado, los artículos 51 y 52 de la nueva propuesta constitucional, que se refieren al “derecho a una vivienda digna” y “el derecho a la ciudad y el territorio”, incorporan toda una nueva dimensión que antes no existía.

Es un guiño a una renovada participación Estatal como actor protagónico, frente al actual diagnóstico que promueve una entente público-privada, es decir, *una mayor participación estatal bajo una planificación a mayor escala, apoyada en el sector privado, que controla la capacidad de producción*. Es una reminiscencia y un guiño al ciclo (1965-1973), período que, para Alejandra Monti (2020), significó pasar de la “planificación como técnica a la cultura de la planificación”. Estudiar este periodo es importante, puesto que permite enriquecerse con experiencias de ensayo y error. Durante este ciclo, el Estado fue ampliamente modernizado por el gobierno de Eduardo Frei Montalva y se radicalizó con la Unidad Popular logrando tasas históricas de crecimiento público, alcanzando la impresionante suma de 76.086 unidades en 1971. Sin embargo, los presupuestos para financiar la obra, los cumplimientos contractuales, el stock de materiales, el stock de

profesionales, y el stock de suelo urbanizable, han representado los mayores desafíos para la planificación urbana. Por ejemplo, por la falta de terrenos, una docena de casas tipo 132 y un colectivo 1010 de 16 departamentos no se construyeron en Villa México, a pesar de las 2.112 viviendas finalmente construidas en 1968-1969. En la Población San José de Chuchunco, en ese entonces, de Maipú, los contratos con un presupuesto en suma alzada variaban considerablemente con los presupuestos de ejecución, variando en ocasiones hasta en E°7.000.000, lo necesario para construir otra población. Esto era muy común en el periodo antes dicho y es un aprendizaje para el mañana. A partir de 1972, la construcción pública decayó rápidamente por la falta de estos componentes y durante la dictadura cívico-militar se abandonó la participación activa del Estado.

Esa labor, a partir de 1976 fue dejada en manos del sector privado, amparado en una Ley General de Urbanismo y Construcciones, una fuerte crítica al funcionalismo ortodoxo dentro del MINVU que se consolidó con la llegada de Miguel Kast a ODEPLAN, la inauguración del Subsidio Habitacional y el SERVIU, heredera neoliberal de la CORVI, y finalmente, el desplazamiento del mercado económico. Lo demás es historia.



Camino Melipilla con Pajaritos, Maipú. Un caso de crecimiento sin desarrollo. Sin mayor construcción técnica de la vivienda social, la ciudad no abandona su crecimiento, solo se hace más informal. Foto del autor (2021).

La vivienda y la ciudad son retos para la democracia. Visto en perspectiva histórica, se desnudan dos variables o contradicciones estructurales de la planificación urbana en el Chile Contemporáneo que la constituyen en un caso paradójico de soluciones habitacionales y de ciudad. Una de tipo variable macroeconómica: El ciclo de crecimiento económico de 1965-1971 [ciclo de industrialización dirigido por el Estado], a pesar de una intensiva presencia estatal, sus impactos fueron profundos, pero de corta duración y limitados; mientras que el ciclo de crecimiento económico de 1987-2007 [ciclo neoliberal con equidad], a pesar de su larga duración, la escasa presencia pública y la baja regulación de la construcción privada, mal aprovecharon su canalización en el desarrollo urbano de la vivienda social. Una segunda variable, de índole social, ya tempranamente era advertida por María Elena Ducci en 1997: Los propietarios de sectores populares, alejados de los centros urbanos, por lo general, no tenían la capacidad de renta para costear el crédito de la vivienda, ni tampoco para hacer mantención de ésta misma en el tiempo.

Esto en el mediano plazo fomentó una alta entropía urbana en los conjuntos habitacionales sociales planificados por el SERVIU en los ochenta y noventa (concentración de externalidades negativas: marginalidad, violencia doméstica, propiedades en mal estado, baja integración de los habitantes más jóvenes al sistema educativo y al mercado formal), en contraste con los espacios planificados por la CORVI/CORMU/CORHABIT a fines de los sesenta, en donde la entropía es hoy considerablemente menor. Un ejemplo de ello, es comparar como ha envejecido Villa San Luis (SERVIU), en contraste con Villa México (CORVI).

Por otro lado, el delito urbanístico ha sido escasamente penalizado, lo que permitió a las empresas constructoras privadas cometer un sinnúmero de negligencias en las obras solicitadas por el SERVIU. *La planificación desplegó sus fuerzas contradictorias, fragmentario, por un lado, y canalizadora de nuevas oportunidades espaciales por otra.* En otras palabras, visto desde la larga duración, en los dos ciclos de crecimiento económico, la región capital tuvo un *crecimiento sin desarrollo*. Impotente en su incapacidad de producir una modernidad desarrollista en sus más de cincuenta años de planificaciones intercomunales, comunales y zonales, y, por el contrario, su mayor éxito fue asegurar el consumo de modernidad, la vivienda privada y técnica ofrecida por las inmobiliarias e inaccesible financieramente al común de los mortales.

Esta es aludida por el historiador Arnold Bauer como uno de los tres pilares del consumo material junto a la vestimenta y la alimentación, pero sin duda alguna, la vivienda, se constituye como la mercancía más costosa y difícil de obtener. Lo es hoy, pero también lo era hace 50 años. Si comprar hoy un departamento en Av. Pajaritos de Maipú le cuesta a una habitante con poder de renta, un costo de \$74.000.000 de pesos, en 1970, en cambio, le costaba E°64.400 escudos, un departamento en Villa México de Maipú o Villa Frei de Ñuñoa, comparado con los

E° 21.300 escudos que podía costar adquirir una vivienda en Puente Alto o Renca en ese entonces. A pesar de la abismante diferencia de valor provocada por la plusvalía del suelo, para un mortal con un sueldo mínimo de 380 escudos aproximados en 1969 y un sueldo mínimo de 380.000 pesos actualmente, con nula capacidad de ahorro, no permitían y no permiten pensar tener una propiedad de ese tipo. Como puede notarse, ni el Estado como un actor preponderante entre 1965 y 1975, ni tampoco el sector Privado como un actor hegemónico desde 1976, han logrado hacer de las planificaciones una política de ejecución técnica exitosa para solucionar la falta de vivienda social.

El capitalismo monopolista, finanza a crédito y prestigio económico se han instalado como tres caras de la pirámide metropolitana (Lewis Mumford, 1974) que han imperado hasta hoy y deben ser resignificadas. Es más, en una economía neoliberal agotada, pero todavía vigente, como la nuestra, siguiendo a David Harvey (2005), lo que ha primado no ha sido tanto la búsqueda de producir nuevos espacios de soluciones habitacionales, sino por el contrario, asegurar la producción de nuevos espacios donde fluya con comodidad la circulación del capital. El comportamiento inmobiliario durante los últimos diez años, amparado en amplios programas de gentrificación en la capital regional (el proyecto Pajaritos 4.600 en Maipú es solo un caso más entre tantos) corrobora esta afirmación.

Construcción de antaño, con mayor comodidad espacial y conciencia social: 85 viviendas componen la Villa Alonso de Ercilla, entre Av. Portales con calles El Cid y El Rey, inaugurada en 1974 para obreros jóvenes. Los 250 metros cuadrados de superficie de cada propiedad, permiten a sus habitantes ampliar la vivienda tanto en altura como en ensanche. Fotografía de 1975. Documento del autor.

Así pues, se hace necesario un profundo cambio en los paradigmas poco humanistas del mercado contemporáneo. Henri Lefebvre, tempranamente en 1974 afirmaba que «para cambiar la vida es preciso cambiar el espacio». En ese contexto, las municipalidades aparecen como un tercer actor referente para nuestro porvenir. La Ley General de Urbanismo y Construcciones, con sus múltiples modificaciones sufridas desde 1976, le otorga funciones y atribuciones privativas a las municipalidades, una de ellas, concerniente con su capacidad de actualizar el Plano Regulado Comunal (un instrumento subordinado a la ley, pero que llena sus propios silencios a través de un tejido de orientación y racionalización de la escasez de suelo con verdaderas potencialidades de justicia social si son usados correctamente), y la otra y menos explotada, una atribución otorgada desde 1992 concerniente a su participación como un actor en la construcción de viviendas sociales. Lo realizado por la Municipalidad de Recoleta, la denominada “inmobiliaria popular”, no es más que un ejemplo de como se ha usado esta atribución legal. En este sentido, es esperanzador pensar en las municipalidades como un tercer actor influyente y preponderante en la futura construcción de las ciudades en un Chile más descentralizado. Una nueva

modernización del Estado (amparado en la creación de un Banco de Suelo y una resignificación del MINVU, por ejemplo, separando sus funciones entre un Ministerio de Vivienda y un Ministerio de Ciudad), una mayor redistribución equitativa dentro del Fondo Común Municipal (FCM) y una nueva carta magna que posicionan a la vivienda y la ciudad como elementos sociales definitorios, permitiría canalizar toda una trayectoria de aprendizaje. Construir más vivienda social, gastar más e invertir más en la descentralización del crecimiento de las ciudades metropolitanas y repensar la planificación urbana sin pensarla sectorialmente. O caer nuevamente en las paradojas y contradicciones de nuestra historia republicana.

Por Oscar Riquelme Gálvez. Historiador.
Doctorando en Historia (Universidad de Chile).
Magíster en Historia de Chile Contemporáneo (UAH).