



Corolarios arquitectónicos

Más allá de los resultados cuantitativos,
los desafíos de la política de vivienda en Chile

*Beyond the quantitative results, the challenges of housing
policy in Chile*

MARÍA JOSÉ CASTILLO, ROSANNA FORRAY, CAMILA SEPÚLVEDA

Laboratorio de Vivienda / Universidad Nacional Andrés Bello, Pontificia Universidad Católica de Chile

Recibido: 16/01/08

Aprobado: 28/01/08

RESUMEN

En los últimos decenios la política habitacional chilena ha reducido sustancialmente el número de familias sin casa, pero también ha tenido efectos perversos que es importante analizar con la intención de corregir acciones futuras. El artículo ofrece un panorama de los cien años de política habitacional, de las importantes consecuencias que ésta ha tenido en la configuración de las ciudades chilenas, especialmente de Santiago, y de cómo se presenta actualmente el problema de la vivienda. Esta revisión permite reflexionar sobre los nuevos derroteros que debería tomar la política habitacional para responder mejor a los graves problemas que enfrentan los barrios pobres, considerando que el urbanismo debe apuntar a mejorar la calidad de vida, promoviendo y facilitando la integración social y la superación de la pobreza.

Palabras clave: Chile. Vivienda social. Política habitacional. Segregación. Mejoramiento de barrios. Periferia urbana.

ABSTRACT

This article outlines the Chilean housing policy since its beginning, a hundred years ago. It describes the important effects this policy has had on the shaping of Chilean cities, particularly of Santiago, and the housing issues as they currently show up. Even though the housing policy has substantially reduced the housing deficit in the country, it has also had negative effects that are important to acknowledge and analyze so they can be avoided in the future. This discussion allows us to reflect about the new courses of action the housing policy needs to take in order to better respond to the serious problems that affect low-income neighborhoods, keeping in mind that urban planning should focus on improving the quality of life in neighborhoods and cities that promote social integration and help overcoming poverty.

Key words: Chile. Low-income housing. Housing policy. Segregation. Neighborhood improvement. Urban outskirts.

CIENT AÑOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN CHILE

En 2006 la política habitacional chilena cumplió cien años. La Ley de Habitaciones Obreras (1906), una de las primeras en Latinoamérica, precede a la Ley de Casas Baratas española (1911). Así se inician una serie de acciones públicas dirigidas a resolver problemas sociales y un debate sobre cómo planificar las ciudades. La ley, que busca garantizar condiciones mínimas de habitabilidad para los pobres de la ciudad, permite demoler muchas construcciones «insalubres» y en los sectores «saneados» levantar viviendas «higiénicas y baratas» para familias solventes, mientras los pobres son expulsados a la periferia (Hidalgo, 2007b).

Más tarde, el Estado crea instituciones¹, planifica, legisla y regula. Con los empresarios y Cajas de previsión produce barrios y viviendas para asalariados. A los más pobres los traslada de los campamentos² o conventillos³ a sitios con servicios donde disminuye costos promoviendo la autoconstrucción. Pero los no asalariados aumentan y los pobladores⁴ organizados ante una acción estatal insuficiente recurren a las «tomas»⁵ (1957). Empieza entonces la «operación sitio»: el habitante autoconstruye su vivienda en un sitio urbanizado que le proporciona el Estado, generalmente en la periferia. En Santiago, las poblaciones «9x18» suman 6.250 hectáreas (Vergara y Palmer, 1990), que en 2000 representaba 10 por ciento del área urbana (Ducci y González, 2006). Más presionado y con menos suelo, el Estado busca aumentar y mejorar la vivienda social, haciéndose cargo de todo el proceso productivo: proporciona suelo público y construye viviendas y servicios en conjuntos habitacionales estandarizados de altura media. [Fig. 1]

En los 80, el gobierno militar da un gran vuelco a la política habitacional. El Estado deja de ser el actor principal en la producción de vivienda social: transfiere al mercado la producción de la oferta y se encarga de financiar la demanda por la vía del subsidio dirigido a los menos solventes, que lo suman al ahorro familiar y a un crédito hipotecario. El mercado del suelo⁶ determina la localización de la vivienda relegando a los pobres a la periferia. Con el Programa de Radicación y Erradicación de Campamentos, iniciado en 1983, las familias pobres situadas en áreas urbanas rentables son trasladadas masivamente

te a localidades urbanas o suburbanas de menos valor. De este modo, la dotación de vivienda social en Chile entra de lleno en el régimen del libre mercado.

En 1990, al volver la democracia, en Chile faltan cerca de 1.000.000 de viviendas (MINVU, 2004). El Estado, que busca contener la presión social, intenta reducir el déficit lo más rápido posible; no modifica la política de vivienda pero perfecciona el modelo de financiamiento y asigna más recursos, mientras llama al sector privado a construir masivamente. Con estas medidas, el déficit disminuye de 771.935 a 543.542⁷ (MINVU, 2006) en diez años, pero la calidad hace crisis.

En 2002, el gobierno de Lagos da un giro al crear el Fondo Solidario de Vivienda. Los más pobres podrán acceder a una vivienda mínima financiada con el ahorro previo y un subsidio significativamente mayor que los anteriores, liberando así al beneficiario de la deuda hipotecaria.

En 2006, el gobierno de Bachelet cambia de enfoque. Promueve la construcción de unidades más grandes y mejor construidas (mayor subsidio) y busca la integración urbana y social de los pobladores (introduce un subsidio de localización). Se inicia un programa de recuperación integral de barrios, cuyo fin es mejorar la calidad de vida en los barrios populares.

Así, el Estado ha ido reconociendo progresivamente la necesidad de enfrentar el problema en su complejidad, más allá de promover sólo el acceso a la vivienda.

EFFECTOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

El esquema de financiamiento ha permitido reducir considerablemente el déficit habitacional, que en 16 años ha disminuido a la mitad, con una producción promedio anual de 120.125 unidades⁸. Esta política ha logrado cubrir cuantitativamente la necesidad de vivienda social e impulsar la economía movilizándolo al sector privado inmobiliario, industrial y financiero. No obstante, el énfasis de esta política ha dejado vacíos y producido efectos no previstos, como señalan Rodríguez y Sugranyes (2004:54): «hoy en Santiago el gran problema

social habitacional es el de las familias «con techo». Lo grave del asunto [...] es que no hay política social, habitacional o urbana que atienda las demandas por mejores condiciones de vida de un millón de habitantes de los conjuntos de vivienda social en Santiago». Entre estos efectos destacan:

a. Expansión urbana y segregación socioespacial de los pobres. La política habitacional, centrada en el financiamiento de «soluciones habitacionales»⁹, y el sector inmobiliario, que reduce costos comprando suelo barato en la periferia y construyendo masivamente soluciones tipo, han generado grandes paños urbanos homogéneos de vivienda para pobres de distintos orígenes; guetos alejados del empleo, sin servicios y mal conectados con el resto de la ciudad, lo que se ha agudizado con el nuevo sistema de transporte público, en operación desde 2007. [Fig. 2]

b. Viviendas sin ciudad. En los últimos treinta años la política habitacional ha descuidado la construcción de barrios donde el poblador encuentre un universo de reconocimiento. Santiago tiene extensas periferias informes, con espacios públicos pobres, escasamente consolidados e inseguros. Sólo últimamente algunos estudios han alertado sobre esta situación, y el Estado ha empezado a considerar que vivienda y entorno son indisociables.

c. Viviendas de mala calidad. Garantizar que vivienda y urbanización cumplan estándares mínimos es responsabilidad pública; pero por la escasa fiscalización las soluciones entregadas presentan múltiples fallas constructivas y poca durabilidad. Testimonio de ello son las consecuencias de un temporal ocurrido en Santiago en 1997, que deterioró numerosas viviendas recientemente construidas. Esto evidencia que las empresas constructoras ahorran en soluciones técnicas y en calidad de materiales. Adicionalmente, las urbanizaciones son precarias, carecen de arborización, las calles se anegan y los pavimentos duran poco.

d. Diseño inadecuado a las necesidades de las familias. El diseño de la vivienda social ha ignorado las características de las familias populares y la necesidad de espacios flexibles y adaptables, lo que ha significado un enorme derroche de recursos públicos y privados. La mayoría de las familias son numerosas y de estructura compleja, pero

reciben una vivienda básica tipo, difícil de modificar, con escasa superficie, en sitios pequeños. El resultado es que casi siempre transforman su vivienda hasta volverla irreconocible o la demuelen para reconstruir.

e. Problemas de convivencia social. En los condominios de vivienda tipo bloque de departamentos, además del hacinamiento y el diseño inadecuado, hay múltiples problemas de convivencia; pocos reconocen y respetan las reglas de la copropiedad, de modo que los conflictos se resuelven según la ley del más fuerte (de la Jara, 2007). En su afán de proporcionar viviendas, el sector público ha descuidado la necesidad de capacitación y apoyo social para la vida en comunidad.

f. Inseguridad. En muchos barrios populares los habitantes perciben el espacio público como inseguro y lo habitan lo menos posible. La calle se vuelve atractiva para los grupos asociados a actividades ilícitas, que se apoderan de ella volviéndola más insegura. Las organizaciones sociales son débiles y las pandillas se fortalecen agravando el problema. La noche del 11/9/ 2007, a 34 años del golpe militar, varios barrios populares fueron escenario de violentos enfrentamientos entre diversas bandas de delincuentes y la policía.

g. Deterioro de la salud mental. Indirectamente esta política habitacional ha tenido consecuencias en la salud mental de los sectores populares, que se ha deteriorado en parte por las condiciones de vida. Según un estudio de la OMS de 1996 en centros de salud públicos de 15 ciudades, Santiago aparece como la ciudad con más trastornos mentales (Ducci, 2007). Además, a mayor densidad de vivienda social hay más denuncias de violencia intrafamiliar (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

h. Perpetuación de la pobreza. Muchos pobres tienen vivienda pero siguen pobres. Viven rodeados de pobres en quienes desconfían, en barrios desprovistos de servicios, con espacios públicos precarios. El acceso a la vivienda no ha integrado a los pobres a la ciudad ni a la sociedad. Esta situación se agudiza desde principios de los años 80, cuando el Estado transfiere la responsabilidad por la educación y la salud hacia los municipios. Los municipios pobres prestan servicios deficientes perpetuando la pobreza.

Los efectos de la política habitacional han transformado el objetivo: si antes había que producir vivienda ahora hay que resolver los múltiples problemas de los «con techo».

NUEVAS APUESTAS: DE LA VIVIENDA AL DERECHO A LA CIUDAD
La localización, clave de integración social

Centrada en proporcionar «techo», la política habitacional ha dado una respuesta sólo cuantitativa a la necesidad de la vivienda social, relegando a los pobres a la periferia y expandiendo las ciudades. Esto se explica por la ausencia de planificación territorial y por la «libertad» con que opera el mercado del suelo. Actualmente, el valor del suelo es tan alto que la vivienda social ni siquiera puede construirse en la periferia urbana, sino en el campo o en localidades menores cercanas a las conurbaciones (Hidalgo, 2007a).

Para los pobres la distancia al centro es clave en la calidad de vida. La periferia urbana de los años 60 son hoy barrios bien localizados. En ellos aumentó la densidad poblacional y construida y se formaron sólidas redes sociales. Aunque vivan en malas condiciones, los habitantes —«allegados» o arrendatarios— buscan permanecer allí, una demanda que se expresa inicialmente en 1999 con la





«Toma de Peñalolén»¹⁰. Los pobladores exigían establecerse en el sitio ocupado, mostrando la reivindicación de los sectores populares por una mejor localización, más allá del acceso a la mera vivienda. Ahora son muchos los allegados o «sin casa» que, organizados para obtener vivienda, exigen quedarse en su comuna. [Fig. 3a, 3b, 3c]



Así, el Estado se esfuerza por responder más adecuadamente a la diversidad de problemas que plantea la vivienda social. Con la creación del subsidio de localización (2006), para proyectos ubicados dentro del área urbana y con acceso a los servicios básicos, ha intentado promover la integración social. Todavía no es posible evaluar su aplicación, pero los precios del suelo en comunas pericentrales indican que, aun con este subsidio, los comités de vivienda no podrían acceder a estos lugares.

También se estudia una ley según la cual todo proyecto inmobiliario deberá destinar 5% de la superficie predial para vivienda social o pagar el valor correspondiente. Aunque el tema de la localización está sobre el tapete, sólo con decisión política y estrategias estructurales se podrá garantizar una buena localización a los pobres.

Pequeñas operaciones en barrios consolidados

Una alternativa a la expansión urbana es realizar operaciones pequeñas e incentivar proyectos de vivienda social en comunas centrales o pericentrales, mediante programas de regeneración urbana y/o den-

sificación: mejorar edificios deteriorados, ocupar terrenos baldíos con vivienda social, densificar predios ya ocupados, reparcelar en sectores con suelo muy subdividido.

El proyecto piloto 9x18 (Castillo, 2004) es una estrategia de densificación predial realizado en Huechuraba, Santiago, entre 2001 y 2004. Consiste en construir viviendas para allegados en el mismo lote donde habitan precariamente. Con esto, los «sin casa» se radican en su comuna, las poblaciones reciben nuevos recursos (subsidios) y se impulsa a los propietarios a mejorar su vivienda y su entorno. [Fig. 4]

Respecto de la rehabilitación, hay casos ineludibles, como el de los bloques de tres pisos construidos en los años 80 y 90. Sólo en Santiago hay más de 100.000 unidades de vivienda colectiva cuya estructura —modificada por ampliaciones autoconstruidas— se deteriora pudiendo generar peligro. Si bien existe un Programa de Protección del Patrimonio Familiar¹¹, creado en 2006 para mejorar viviendas existentes, no es aplicable en este caso debido al alto costo de la rehabilitación y a que se requiere la decisión unánime de todos los copropietarios. [Fig. 5a, 5b]





La ampliación de departamentos del conjunto Los Quillayes, en la Florida, Santiago, es el único proyecto de ampliación concertada de vivienda colectiva realizado en Chile. La operación no se ha repetido hasta ahora.

En cuanto a los cités¹² y conventillos, muchos tienen valor patrimonial y están en mal estado, pero no hay incentivos para su mejoramiento. Son operaciones complejas y costosas que requieren un trabajo caso a caso para el cual los operadores públicos no están formados, pero son posibles. Un buen ejemplo es la Población Obrera de la Unión, edificio de tres pisos construido en Valparaíso en 1898; estaba muy deteriorado y su rehabilitación, actualmente en obra, requirió gran voluntad política, años de dedicación y la subsanación de arduos problemas de tenencia. [Fig. 6a, 6b]

Las tres operaciones mencionadas han necesitado ayuda financiera adicional, debido a la insuficiencia del subsidio y del ahorro familiar. El proyecto 9x18 recibió fondos de fundaciones privadas, Los Quillayes, del Ministerio del Interior, y la Población Obrera de la Unión, de la Junta de Andalucía.

A diferencia de las operaciones masivas de vivienda nueva y seria-
da, cuya gestión es más rápida y barata, estos proyectos no tienen eco-
nomías de escala y exigen estudios acabados, un desarrollo caso a caso
y más investigación sobre sistemas constructivos prefabricados. Para
facilitar estas operaciones la política habitacional debe priorizar el ob-



jetivo cualitativo e introducir principios de desarrollo urbano, modificando los marcos legales y técnicos. Además de mejorar la calidad, este enfoque tiende a diversificar los tipos de vivienda social, mejorar la localización e integración urbanas y desafiar la creatividad de los profesionales.

Actores

Los pobres siempre han buscado satisfacer su necesidad habitacional: han luchado por suelo y siguen reivindicando su derecho a la ciudad. Al margen de la política de vivienda los pobladores modifican o demuelen las soluciones oficiales, autoconstruyen varias veces su vivienda y densifican los barrios, ejecutando lo que Palmer y Vergara (1990) llaman el «Plan habitacional de los pobladores». Sin embargo, la política habitacional desconoce este proceso y se pierde la oportunidad de aunar esfuerzos públicos y privados. Si se modificaran la normativa, el financiamiento y el modo de gestión, la acción informal, desfinanciada y espontánea —la producción social del hábitat— podría potenciarse e integrarse en una tarea organizada y conjunta.

El desafío es entonces lograr que converjan las acciones desde arriba y desde abajo. Un objetivo relacionado con la intervención de los gestores locales y la participación ciudadana, tanto como ejercicio del derecho a la información o a dar una opinión, y como posibilidad real de compartir la toma de decisiones y movilizar los potenciales creativos y productivos de unos y otros (Forray, 2007) en la búsqueda de soluciones.

El Estado debe asumir su liderazgo, no sólo como facilitador del financiamiento sino como promotor del desarrollo urbano y social, pero especialmente debe mejorar sus competencias técnicas. El Estado debe ser capaz de enfrentar sus desafíos y ser una contraparte efectiva de los actores privados y sociales. Ahora hay más y mejores instrumentos, pero faltan medios para atender el caso a caso. Un dispositivo permanente de asistencia técnica local con apoyo del municipio permitiría a los gestores locales lograr mejores resultados. La experiencia del programa integral de recuperación de barrios del gobierno de Bachelet, con los dirigentes de distintas organizaciones convocados a un Consejo Vecinal de Desarrollo va en esa dirección, aunque no es permanente.

Profesionales para el desarrollo urbano y social

El problema de la vivienda debe considerarse en toda su complejidad. La vivienda no es un objeto terminado sino un proceso social integrado a una ciudad que permita a sus habitantes acceder a oportunidades y facilite la organización de los vecinos para el desarrollo de su hábitat. Entonces, en el desarrollo de los barrios populares, es crucial que los profesionales puedan comprender teóricamente y actuar con sentido práctico, para lo cual debe repensarse la formación de arquitectos y urbanistas. La mirada de estos profesionales debe complementarse con la de otras disciplinas porque este trabajo es a la vez urbano y social.

Tanto la ciudad formal, en manos del sector inmobiliario, como la informal, mayoritariamente construida por los habitantes, prescinden del arquitecto, que ha quedado al margen del desarrollo urbano. La vivienda y el urbanismo sociales requieren un arquitecto con competencias transversales; que maneje componentes técnicos con una perspectiva amplia, necesaria para liderar la intervención y articular acciones de diversa naturaleza en los barrios existentes así como en proyectos nuevos.

La acción debe apuntar en dos direcciones: mejorar físicamente la vivienda y su entorno (ordenamiento espacial, consideraciones técnicas) con creatividad, por un lado, y promover el desarrollo y la convivencia social fortaleciendo las organizaciones locales (apropiación social), por otro, sin olvidar que el objetivo final es contribuir a la superación de la pobreza.

La política habitacional ha evolucionado con sus desafíos y a partir de sus crisis. Reconociendo las consecuencias de su acción, hoy el Estado busca mejores respuestas para la vivienda y su entorno, pero falta que se decida a incorporar el «plan habitacional de los pobladores» y que mejore sus competencias técnicas para poder asumir el liderazgo que le corresponde en el desarrollo urbano y social.

BIBLIOGRAFÍA

Castillo, María José (2004). *Renovación de las poblaciones mediante la radicación de allegados: una alternativa a la expansión de Santiago de Chile*, Informes de la Construcción n° 491, Madrid, pp. 7-17.

Castillo, María José e HIDALGO, Rodrigo, editores (2007). *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Ediciones UNAB-UC GEOLibros:

de la Jara, Ana María (2007). *La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa*, pp. 207-214.

Ducci, María Elena (2007). *La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa*, pp. 107-123.

Forray, Rosanna (2007). *Participación: compartir los poderes de decisión y acción sobre la ciudad*, pp. 129-149.

Hidalgo, Rodrigo (2007b). *Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de la ciudad de Santiago*, pp. 51-63.

Ducci, María Elena y GONZÁLEZ, Marina (2006). *Anatomía de la expansión de Santiago, 1991-2000*, Santiago. En: Donde estamos y hacia donde vamos. Alexander Galetovic editor, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, pp. 123-146.

Hidalgo, Rodrigo (2007a). *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. EURE V. 33 N.º 98, mayo, pp. 57-75.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

— (2004) CHILE, *Un siglo de políticas en vivienda y barrio*, DITEC, Santiago, Chile.

— (2006). *Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional en Chile 1992-2002*, DITEC, Santiago, Chile.

Rodríguez, Alfredo y SUGRAYNES, Ana (2004). *El problema de la vivienda de los «con techos»*. EURE, V. 30, N.º 91, diciembre, pp. 53-65.

Vergara, Francisco y Palmer, Montserrat (1990). *El Lote 9x18 en la encrucijada habitacional de hoy*, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, PUC, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

NOTAS

1. Entre otras: Caja de Habitación Popular (1936), Corporación de la Vivienda (1952), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965).

2. Asentamiento de familias en un terreno ajeno, donde construyen viviendas precarias y provisionales.

3. Pequeñas viviendas que resultan de la ocupación colectiva de una antigua vivienda unifamiliar.

4. El poblador difiere del simple habitante por el carácter reivindicativo de su postura y acción en relación con el derecho a la vivienda y a la ciudad.

5. Ocupación ilegal de un terreno ajeno, público o privado.

6. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 sostiene que el suelo urbano no es un recurso escaso; aunque esta política se ajusta más tarde, desde entonces no se ha detenido la urbanización de las periferias.

7. Cálculo basado en los censos de 1992 y 2002.

8. En julio de 2006 la presidenta Bachelet da cuenta de una producción de 1.922.000 en los últimos 16 años.

9. Se trata de una construcción que no alcanza a ser una vivienda, puede ser una habitación con baño y cocina.

10. La toma de Peñalolén es emblemática porque constituye la única ocupación masiva de terrenos en Santiago desde el retorno a la democracia en 1990, en un período considerado exitoso por la cantidad de viviendas construidas.

11. El Programa de Protección del Patrimonio Familiar considera subsidios para mejoramiento del entorno, de la vivienda y ampliación de ésta.

12. Pequeñas viviendas en hilera a uno o ambos costados de un pasaje peatonal.

1. Poblaciones 9x18 en Santiago.

2. Periferia de Santiago. Las viviendas sociales se ubican en sectores homogéneos de soluciones masivas y seriadas en el límite de la mancha urbana.

3. Toma de Peñalolén. (a) Vista de la toma en enero 2002. (b) Terreno de la toma en proceso de desocupación en noviembre 2006. (c) «Los Microbuseros», una de las cinco villas donde fueron trasladadas las familias de la toma.

4. Proyecto piloto 9x18. Vivienda en segundo y tercer nivel con acceso independiente para los allegados en el fondo del lote.

5. Población Obrera La Unión en el cerro Cordillera de Valparaíso. (a) El volumen de tres pisos conforma la manzana. (b) Patio central con corredores.

6. Bloques de vivienda de tres pisos con escalera central. (a) Ampliación con volumen adosado hacia la fachada exterior del bloque. (b) Ampliaciones en pasillo hacia la fachada interior de circulaciones del bloque.