Rodrigo Hidalgo.

La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX.

Santiago: Instituto de Geografía, P. Universidad de Chile/Centro de Investigaciones Diego Barrios Arana (2005).

El libro que nos presenta Rodrigo Hidalgo intenta levantar un panorama global de lo sucedido durante el siglo pasado con las intervenciones públicas chilenas en el ámbito social residencial, poniendo especial énfasis en el caso de la ciudad de Santiago. Desde una estructura cronológica, sigue acuciosamente la construcción del soporte legal de cada una de las iniciativas planteadas por los gobiernos de turno, complementando el relato con un análisis de los aspectos de orden político, institucional, financiero, espacial y de diseño, entre otros.

En la Introducción se entrega la carta de navegación del libro, asentando primero algunos conceptos y definiciones básicas acerca del rol del Estado y lo que se entiende por vivienda social; aquí se da cuenta de la relevancia del tema en el contexto nacional e internacional y se exponen las limitaciones que el trabajo presenta. Destacan el enfoque multidisciplinario con que se aborda el libro y el deseo del autor de contribuir con él a una mejor observación de los resultados e implicancias físico-espaciales de las políticas públicas de vivienda social en el espacio urbano de Santiago.

El libro se ordena en 10 capítulos más conclusiones y un ex-

tenso e interesante detalle de fuentes y bibliografía. Comúnmente, en cada capítulo hallamos una contextualización política y social de la época: las principales leyes dictadas en el período, su soporte institucional y un contraste con lo que estaba sucediendo en otros países; los resultados de la política implementada; algunas gráficas del momento; planos de localización de conjuntos realizados en Santiago; así como una descripción general de los aspectos tipológicos y constructivos de proyectos relevantes.

El capítulo uno presenta los orígenes de la vivienda social previo a 1906, donde prevalecieron los aspectos sanitarios y el rol de las sociedades benéficas de la época. En él se da clara cuenta del contexto político, social y económico de las condiciones de vida de la población obrera, las discusiones en torno a la responsabilidad del Estado, los municipios y los privados y su traducción reglamentaria, así como de las diversas iniciativas que se logran concretar en ese período. Se incorporan algunas gráficas y registros de lo hecho entonces.

En el capítulo dos se exponen los resultados de la aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras, complementado con el debate vinculado al asunto habita-

cional en ese período. Destacan aquí aspectos de la ley, ya sea en su espíritu o en sus resultados, como el incentivo al “ahorro obrero”, el rol fundamental asignado a los privados y los instrumentos diseñados para dicho fin, así como la preponderancia de la labor higienizadora de la ley que normaba las condiciones de salubridad que debían tener las edificaciones obreras, consignándose los buenos resultados del período en la labor de demolición de viviendas insalubres (más de 16.770 piezas), lo magro de las cifras de ejecución de nuevas habitaciones (9.778) y algunas repercusiones del déficit generado. Complementariamente, se hace un análisis comparativo de elementos de la ley presentes en legislaciones extranjeras de la época y sus influencias, estableciendo similitudes y diferencias con la nacional. Interesante es también la presentación de casos significativos que actuaron como referentes de lo que debían ser los nuevos proyectos de viviendas sociales, como son el caso de la Población Huemul y San Eugenio, entre otras. El autor intercala y contrasta, durante el relato, algunas reflexiones referidas a cuestiones de interés presentes en ese entonces con elementos de la discusión chilena actual, como son situaciones de centralismo en la toma de decisiones y asignación de recursos, implicancias en la segregación socioespacial de la política pública implementada o dudas en la focalización y efectividad de las iniciativas llevadas a cabo.

El capítulo tres da cuenta de la promulgación en 1925 de la normativa de alquileres y la ley de Habitaciones Baratas, reemplazan-

te de la ley de 1906, describiendo sus objetivos y los hechos que impulsan estas iniciativas. El texto describe un contexto social tremendamente agitado, producto del aumento del costo de la vida y en particular el de los alquileres de vivienda, que se explican en acciones estatales precedentes de demolición de parte importante del parque habitacional residencial popular —por razones de insalubridad— sin la necesaria reposición, así como también por la crisis económica nacional generada por el descenso del valor del salitre a nivel internacional. Se forman en este período ligas y asociaciones de arrendatarios de “cités” y “conventillos”, que exigen la rebaja en sus alquileres y mejoras de las condiciones de sus viviendas. La ley de Arrendamiento de 1925, colocada como medida de emergencia, propuso mediar en este conflicto y regular la actividad del arrendamiento mediante la creación de Tribunales de la Vivienda, que fijaron rentas de arrendamiento y condiciones sanitarias de las viviendas con resultados diversos, como serían la demolición de 30.000 habitaciones entre 1925 y 1927, la utilización de argucias legales de propietarios y arrendatarios para sacar mejor provecho de ciertas franquicias o el abandono de una parte de los propietarios del negocio inmobiliario de este tipo de viviendas debido al nuevo escenario. La ley de Habitaciones Baratas de 1925 buscó la edificación masiva de viviendas como única forma de hacer frente a su alto costo, explicado por la escasez de oferta habitacional, mediante el incentivo decidido para hacer de la construcción de viviendas ba-

ratas un “espléndido negocio” y el estímulo a la creación de un gran número de cooperativas. Una de las limitaciones de la aplicación de la ley fue la gran deuda de las cooperativas por el no pago de muchos de sus ahorrantes y la escasa edificación de viviendas para los sectores desposeídos, ya que los mayores beneficiados fueron la clase media y media baja. Al final de este período se creó la sección de urbanismo al alero de la Dirección General de Obras Públicas, responsable de la planificación urbana en Chile.

El capítulo cuatro explica los cambios normativos de comienzos de 1930 reflejados en las leyes de Fomento de la Edificación Obrera y la creación de la Caja de la Habitación Popular. Se describe el impacto y giro que provocó en Chile la crisis mundial de los años ‘30 junto a la del salitre en relación al impulso modernizador que dio al Estado chileno, caracterizado por el fomento y la nacionalización de la economía, la preocupación por lo social, el incremento de la autoridad gubernativa y la preponderancia de los técnicos en la conducción nacional. En este contexto se explica el desarrollo de las políticas de vivienda social donde primó el afán constante por innovar, modificando las estructuras institucionales, el andamiaje legal y —en especial— el sistema de financiamiento, asunto que hizo que las buenas ideas e intenciones presentadas en numerosos encuentros, manifestos gremiales, estudios y acciones impulsadas desde el Estado no tuvieran la repercusión necesaria en los resultados y disminución del creciente déficit habitacional. Las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera regula-

rizaron el proceso de compra y venta de lotes a plazo, fortaleciendo el acceso al suelo por parte de la población pobre.

En el capítulo quinto se describe la formación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) y del Plan Nacional de la Vivienda, que a inicios de la década de 1950 fusionaron algunas agencias del Estado y crearon otras. En el período se refuerza la tendencia a la concentración urbana producto de la migración campo-ciudad y el aumento de las tasas de crecimiento de la población chilena, situación que contribuye a asentar la necesidad de realizar el primer Censo Nacional de Vivienda y del Censo Especial de “Poblaciones Callampas”, ambos de 1952. Se explica que el Estado, en su afán de racionalizar el uso de los recursos públicos, concentra en el Ministerio de Obras Públicas el manejo de las obras de infraestructura, equipamiento y vivienda. Se pone así en marcha un ambicioso Plan de Vivienda, constituyéndose en el instrumento que articulaba la recién creada estructura institucional del Estado y del sector privado, donde la Cámara Chilena de la Construcción, creada en 1950, desempeña un importante papel en las políticas de vivienda y obras públicas. Las actividades de edificación fueron vistas como un importante motor de la economía, impulsoras el empleo.

El sexto capítulo informa sobre cambios de la política de vivienda surgidos con la promulgación de la ley del Plan Habitacional de 1959, donde se reforzó la colaboración con el mundo privado en la construc-

ción de viviendas sociales y donde la Cámara Chilena de la Construcción (que se mantiene hasta nuestros días) jugaría un papel fundamental. Destaca el autor que en este período se fomentó la acción de las empresas privadas ligadas al rubro de la construcción mediante la eliminación de trabas burocráticas; a su vez, se institucionalizó el ahorro como un requisito fundamental para obtener vivienda, se establecieron tipologías de viviendas asociadas a la capacidad de pago del beneficiario, se abrieron concursos nacionales para incorporar nuevos diseños de viviendas sociales y se intentaron poner parámetros para la radicación y erradicación de los asentamientos espontáneos. Los resultados del período fueron comparativamente más prolíficos que los anteriores en términos de número de soluciones, si bien no se alcanzaron las metas propuestas, ello también justificado por el terremoto de 1960 y la crisis económica de comienzos de la década. El sistema de libre competencia de empresas privadas, a través de propuestas públicas para adjudicarse contratos de construcción, permitió mejorar sustantivamente la industria de la construcción, rebajar costos, mecanizar procesos, perfeccionar mano de obra y mejorar rendimientos. Dentro de los resultados se pone de relieve la ejecución de grandes conjuntos de vivienda como la Unidad Habitacional Portales, con 1.860 viviendas, y la Unidad Habitacional Providencia, con 1.843 soluciones, a través de los cuales se buscó detonar procesos de densificación y renovación en las zonas donde se localizaron.

El séptimo capítulo interesa en cuanto describe lo que sucede a mediados de la década de 1960 con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y la ejecución masiva de programas de autoconstrucción. Según el estudio, esta fase histórica se caracterizó por el perfeccionamiento de la institucionalidad pública en materia de vivienda y urbanismo, pretendiendo con ello aunar los esfuerzos gubernamentales por dar solución a los problemas de la vivienda de manera coordinada, con mayores facultades y la disposición de recursos estables, que asegurarán acciones de largo plazo y una institucionalidad del más alto nivel. En este contexto, se explica la nueva estructura ministerial, sus unidades y principales roles, destacándose el papel de la CORVI, la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) y la Corporación de Obras Urbanas (COU). Se enfatizan determinados aspectos vinculados a la concepción socialcristiana del gobierno de la época, como es la participación de las organizaciones sociales reforzando la acción de las Juntas de Vecinos y organizaciones funcionales, para lo cual se llegan a dictar leyes específicas. Se amplían las estrategias y formas de enfrentar el déficit y lograr su disminución, impulsadas tanto por el propio gobierno como por la presión social, que exigía dar inmediata respuesta a los problemas de vivienda a las familias pobres. Si bien las metas nuevamente no llegan a cumplirse, las 230.000 viviendas terminadas, las 240.000 iniciadas y las 71.000 “operaciones sitio”, hablan de un gran esfuerzo en el período. El re-

lato da clara cuenta de la fuerte actividad de autoconstrucción impulsada desde el Estado en la época mediante la llamada Operación Sitio, en la que se entrega un lote con urbanización mínima, la que se proponía completar en el tiempo con el esfuerzo público unido al de los propios beneficiarios, y que en ocasiones iba acompañada con unidades sanitarias y recintos mínimos habitables. Ella se caracterizó por ser una solución pragmática que mejoraba rápidamente las condiciones mínimas de habitabilidad de muchas familias pobres, por su baja inversión y localización periférica. Sin embargo, tuvo muchos detractores, y numerosas poblaciones quedaron inconclusas en su urbanización y títulos de dominio.

El capítulo octavo concentra su análisis en el período de acción de los tres años de la Unidad Popular a inicios de la década de 1970, donde los movimientos sociales fueron preponderantes. Se inicia la explicación contextualizando las orientaciones de las políticas sociales impulsadas por el gobierno, las que buscaron construir la vía chilena al socialismo a través de cambios revolucionarios que transformaran la estructura política y económica del país.

En un principio, las políticas de vivienda rechazaron las opciones progresivas y de emergencia, haciendo una dura crítica a las “operaciones sitio” impulsadas por la gestión anterior, aunque después se plantearon programas llamados “Planes de Emergencia”. El primero de ellos contempló la construcción de 89.000 viviendas, el financiamiento de 15.000 viviendas al sector privado, la ur-

banización de 110.000 sitios, un programa de equipamiento social y la supresión de la reajustabilidad de las deudas hipotecarias a las familias más pobres. Éste buscó a su vez reactivar el sector de industria de materiales y promover la prefabricación de viviendas mediante sistemas industrializados. Los usuarios participaron en la construcción de sus viviendas a través de los llamados “campamentos en tránsito”. En lo que respecta a los resultados, se señala que entre los años 1971 y 1973 se terminaron 57.189 viviendas y se iniciaron 102.219, cifras distantes de las programadas debido a las propias contradicciones del sistema de poder que se intentó instalar.

El capítulo nueve comprende el período de gobierno militar (1973-1989), en el cual se reformuló gran parte de la política de vivienda y urbanismo. Dentro de los cambios más significativos destacan la creación del programa de vivienda básica y la liberalización del límite urbano en la ciudad de Santiago. La situación descrita en este capítulo da cuenta de profundas reformas al sistema político y económico del país, en que se instauró el modelo de economía de libre mercado que dio inicio al Estado neoliberal, impulsando el principio de subsidiaridad en materias sociales. Ante altos niveles de pobreza constatados en las primeras mediciones de la época (que alcanzaban un 20% de la población), y a la existencia de un gran número de asentamientos precarios, como muchas de las “operaciones sitio” que aún no contaban con los servicios e infraestructura básica, se propuso enfrentar inicialmente el

problema por medio de los Comités Habitacionales Comunes. A ellos se les encomendó entregar soluciones habitacionales a nivel comunal mediante iniciativas de traslado o radicación de las llamadas “poblaciones de emergencia”. Los comités se mantuvieron hasta 1979, cuando se dispuso que el MINVU asumiera estas labores. Este Ministerio sufrió una fuerte reestructuración en 1975, indicada como una de las acciones más importantes y significativas hechas en esta cartera, que intentó calzar su estructura administrativa pública con el proceso de regionalización impulsado en el país. Se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales, responsables regionalmente de concretar la política nacional de vivienda y urbanismo, junto a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, encargados de la formulación y materialización de la política. Se fusionaron las antiguas corporaciones, organizándose las tareas del Ministerio en las divisiones de Desarrollo Urbano, Política Habitacional, Finanzas, Jurídica, y de Estudios y Fomento Habitacional. En tanto, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 liberalizó el mercado de suelo y puso a este último como un bien no escaso. Dicha política rigió hasta 1985, en que se modificó bajo el reconocimiento de que los mecanismos del mercado no eran suficientes para un desarrollo urbano armónico, y según otras opiniones, por los desastrosos resultados que provocó.

En el capítulo diez se abordan las iniciativas ocurridas desde 1990 hasta fines del siglo pasado, caracterizadas por lo masivo del número de viviendas entregadas,

la incorporación de nuevos programas e iniciativas de interés para la vivienda social y por la configuración urbana resultante. En este último período, Hidalgo hace énfasis en el cumplimiento de las metas numéricas comprometidas por los gobiernos de la Concertación y la disminución real del déficit de vivienda acumulado, durante el que se consigue edificar un promedio de 80.000 viviendas anuales. A su vez, da cuenta de los esfuerzos gubernamentales por innovar en materia de políticas sociales, a través de la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y de sus oficinas dependientes como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CONADI) y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADI), unidades que buscaron apoyar a sectores de la población que requerían especial atención, en particular a los de mayor pobreza. Para dar cumplimiento a estos desafíos se aumentó el gasto público en vivienda de

manera significativa, y se crean y prueban nuevos programas de vivienda que amplían las alternativas de autoconstrucción, que incentivan a la renovación urbana y que enfatizan intervenciones más integrales. Dentro de éstos destaca el programa ChileBarrio, que aborda de manera multisectorial aspectos tan variados –pero fundamentales para las familias de extrema pobreza– como son el desarrollo comunitario e inserción social, la habilitación laboral y productiva y el mejoramiento de la vivienda y el barrio. Así también se perfeccionan, corrigen y adaptan anteriores iniciativas modificando sistemas de postulación, concentrando mayores esfuerzos en los tramos de mayor pobreza y abriendo posibilidades de subsidio a la movilidad social de las familias y la progresividad real de algunas soluciones. Prueba de ello son los programas de Leasing Habitacional y de Viviendas Progresivas.

En la sección de las conclusiones, el autor hace un esfuerzo de síntesis y valoración de determinados aspectos que le interesa

resaltar, entregándonos algunas perspectivas de nuevas iniciativas que podrían realizarse a partir de este material.

Finalmente, interesa resaltar las perspectivas que un libro como éste nos puede ofrecer. Ellas dicen relación con la profundización de aspectos específicos y miradas disciplinares particulares necesarias de abordar, donde un soporte como el construido con esta publicación es de necesaria consulta y de gran ayuda. Se reconoce un gran esfuerzo de recopilación y análisis bibliográfico, con citas y documentación del mayor interés. Quizás por el formato, la extensión del período y la intención de describir y abordar el tema desde muchos puntos de vista, se hace necesario contar con un mayor número de cuadros y planos síntesis que ayuden al lector a hacer recorridos transversales rápidos sobre algunos aspectos particulares, especialmente en lo referido a la construcción del espacio urbano de Santiago.

*Rodrigo Tapia**

* Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: rtapiav@puc.cl.