

Algunos grandes dilemas-desafíos urbano habitacionales en Chile.

por Ricardo Tapia Zarricueta*

Este tipo de temáticas no son de interés público. Son más bien, y todavía, referencias en debates de especialistas, inversionistas, políticos, lobistas, académicos y que de tarde en tarde, suscitan algún interés ciudadano, si es que una decisión gubernamental afecta a un entorno territorial y cultural que pueda venir a desvalorizar plusvalías individuales, grupales, institucionales y patrimonio económico o si es que una autoridad local reivindica este tipo de asuntos en sus programas de candidatura y después debe llevarlos a cabo. Hace ya varios años que el problema de la seguridad ciudadana, y en los últimos, la educación, se han instalado en la agenda pública derribando ministros, y desvalorizando gobiernos por promesas incumplidas. Otros problemas son más bien de poca relevancia o poco visibles o percibidos. Estos son de ese tipo.

Sin embargo, a pesar de ello, lentamente, tal vez, subterráneamente, pero de modo creciente, se han ido incubando un conjunto de malestares que tienen una relación y expresión territorial y espacial. Son demandas por reivindicaciones medio ambientales que afectan, protección de recursos naturales, paisajes, otras, asociadas a fenómenos de contaminación, generadoras de inequidades, de gobernanza, de distribución desigual de beneficios colectivos, como lo son las demandas de las regiones del norte del país, que alegan que no reciben retribuciones

***ARQUITECTO, U. DE CHILE. DIPLOMA EN ESTUDIOS AVANZADOS EN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. DOCTOR (C) EN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. ACADÉMICO DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, UNIVERSIDAD DE CHILE. INVESTIGADOR DEL NÚCLEO MILENIO CIVDES (WWW.CIVDES.UCHILE.CL) EDITOR DE REVISTA INVI.**

de la depredación de la explotación minera o abandono de lo público o de derechos sociales y económicos.

Crisis de crecimiento y profundización de los procesos democráticos o porque no se escucha “la voz del pueblo” como lo expresó un ex presidente de Chile, pueden ser.

A continuación, sin ánimo de ser incluyente y excluyente, se presentan algunos dilemas y/o desafíos, representados en alcances y temáticas estratégicas, que si no se atienden, seguirán avanzando en su complejidad. Su resolución plantea aspectos de ética individual y ciudadana, tiene íntima relación con el territorio en donde se expresan los intereses de reproducción del capital, del poder político y la reproducción de la vida.

Suelo y calidad del habitar.

Durante el 2013, el gobierno de Sebastián Piñera, puso en conocimiento público una Política Nacional de Desarrollo Urbano. No había, desde 1979 y luego en 1985, plena Dictadura Militar, uno de estos instrumentos que es, en cierta medida, una brújula valórica, ideológica y referencial para una administración gobernante y las aspiraciones ciudadanas. Sin embargo, viene a aparecer en el último año de este gobierno y si bien se reconoce su intención y el hecho de que haya sido elaborada por un conjunto de especialistas y connotados personajes públicos cercanos a los temas en debate, lo que le da visos de cierto tratamiento participativo, puede ser una primera propuesta a desafíos que son más que temas de especialistas: son de todo un país, y de tipo ciudadano. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, fue mucho menos democrática que ésta y sus impactos- que todavía los sufrimos- uno de ellos, la liberación del mercado de suelos urbanos y el retiro de la regulación y la planificación urbana a un grado menor. Hoy, y como una de las consecuencias más graves de esas medidas, el suelo chileno, en particular el urbano, para el ámbito inmobiliario, sigue siendo un excelente negocio con el cual rentar y reproducir capital así como factor relevante generador de segregación urbana y desigualdad, según la OCDE.

Numerosos estudios extranjeros y chilenos, desde hace décadas, han demostrado los efectos negativos que producen los mercados de suelos insuficientemente regulados y generadores de inequidades, más todavía en una sociedad como la chilena, profundamente desigual también en el reparto de la riqueza. Al respecto, baste señalar que la aprobación del Plan Intercomunal de Santiago en el 2013, para ampliar en aproximadamente 9.823 hectáreas el área urbana, ha sido un gran negocio para diez inmobiliarias que en conjunto eran ya propietarias un 45%

de los nuevos suelos disponibles. Pablo Trivelli, estudioso del mercado de suelo urbano en Santiago de Chile, señalaba en el año 2011, que el solo cambio de suelo rural a suelo urbano, por ampliación de límite urbano, generaba aproximadamente US \$ 2.800 millones por este solo hecho, a sus dueños. Por ello que en este buen negocio, hay, también, hace ya rato, capitales extranjeros invertidos.

Hoy, en un sector de la comuna de Puente Alto, Santiago, denominado Bajos de Mena, el Estado está ejecutando un plan de reconversión urbana, que conlleva, entre otras acciones, demoliciones de viviendas construidas hace dos décadas por políticas públicas y constituido por poblaciones de vivienda social, mal denominados guetos, por algunos estudiosos. Son 600 hectáreas, 25.000 viviendas sociales y aproximadamente 120.000 personas afectadas. En contraposición a esta política pública y sus inciertos impactos- allí por ejemplo, casi se accidenta el Presidente Piñera al subirse a un montículo de escombros-, se puede afirmar con evidencias, que en Santiago de Chile, todavía se mantienen en pie, numerosas poblaciones obreras construidas por la acción caritativa de la iglesia católica y acciones filantrópicas complementarias, que datan de 1890, 1911 y siguientes o cuando el Estado ni siquiera contaba con una institucionalidad adecuada para atender a las demandas de esas épocas. Es decir, poblaciones que tienen más de cien años de existencia que han resistido movimientos telúricos y políticas públicas de administraciones diversas. En ese contexto surge la pregunta ¿Y por qué hoy se está demoliendo viviendas construidas hace 20 años? El ejemplo pone sobre relieve nuevamente el valor del suelo urbano, como un factor estratégico sobre el que requiere seguir debatiendo en cuanto a los imperativos éticos que están tras el considerar que el suelo urbano tiene primero una función social que cumplir y que es parte de los bienes comunes de la sociedad, antes que ser solo un recurso puesto al servicio del mercado como un producto más. Debatir sobre ello, toca incluso, a la constitución de la República y a los poderes que tocan y afectan a capitales instalados en ésta área de la economía hace ya mucho tiempo y que son parte del capital globalizado. He aquí otro factor tocante a la ética poder y territorio. Ya lo señalaba Felipe González en España en una entrevista de prensa: “la galopada arrancó con la ley de liberalización del suelo, que se puso en marcha con el argumento banal de que mientras más ofertas de suelo hay más barato es, como si los mercados fueran racionales. La realidad es que el suelo fue cada día más caro, que hemos hecho tres o cuatro veces más metros

cuadrados de los que exigía una demanda equilibrada, y que hemos fomentado de una manera salvaje las corruptelas". (Diario El País, 23 de julio 2012).

Agua para el consumo humano y sostenibilidad del hábitat.

Otro aspecto estratégico en cuanto a desafíos, guarda relación con la sostenibilidad ambiental en el habitar y los recursos energéticos para sostenerla. Específicamente en la relación: agua para el consumo humano y hábitat. Desde los primeros años de la Dictadura Militar de Pinochet, el recurso agua se fue vendiendo y traspasando por ello, desde el dominio estatal, histórico, al privado. En la actualidad y como consecuencia del auge de la producción minera y en particular el aumento del precio de cobre, las empresas nacionales y transnacionales van requiriendo aumentar la demanda de agua para los procesos extractivos. De acuerdo a datos de Water Resources Group (1) para producir un kilo de oro se requieren 716.000 litros de agua y para una tonelada de cobre, 172.000 litros de agua. A su vez, en varios puntos de la Cordillera de los Andes, zona geográfica en donde se ubican los principales yacimientos, se están removiendo glaciares milenarios sea para sacar oro bajo ellos- caso proyecto minero Pascua Lama de la empresa Barrick Gold, en la Tercera Región- o bien, para ampliar los límites geográficos de explotación. Por otra parte, los procesos de extracción minera hoy, por la necesidad de bajar costos, instalan campamentos transitorios en los lugares extractivos y los trabajadores mineros viajan de ida y vuelta en buses desde ciudades cercanas a las minas. Esta nueva forma de producción minera hace que en cierta medida, ciudades como Iquique, Antofagasta, Calama, La Serena y Coquimbo, todas del norte chileno, sean hoy los lugares de residencias en donde viven las familias de los mineros. Dicho de otro modo, los costos de producción en cuanto a los gastos que el trabajador minero implicaba otrora para las empresas mineras, ahora los asume en Estado haciéndose cargo del habitar del ejecutivo, del empleado y trabajador minero y todo el impacto económico y medio ambiental asociado. Súmese a este cuadro el hecho que la poca agua, ya insuficiente, una vez que el mineral se acabe, dejará a estas ciudades abandonadas o al menos, gravemente afectadas en su sostenibilidad futura ¿llegará el momento en que a las empresas mineras les será rentable asu-

1. <http://www.2030wrg.org/publication/expanding-our-horizon-water-security-partnerships-for-people-growth-and-the-environment-2030-wrg-annual-report-2013/>

mir los costos de desalinización del agua marina para su negocio y entregar parte de ella para el consumo humano de estas nuevas “ciudades campamentos”? ¿Qué segmentos sociales serán los más afectados?

Punto aparte, es la calidad del agua para el consumo humano y su control de calidad. Según la Superintendencia de Servicios Sanitarios, los análisis de calidad del agua potable de las empresas, que ya son privadas, son realizadas por otras empresas, también privadas contratadas por las primeras, por lo tanto, no están sujetas a la Ley de Transparencia, en circunstancias que ello, afecta directamente la salud pública de toda la población (2).

A este somero panorama sobre el agua para el consumo humano y el hábitat en Chile, se puede agregar el que el agua que consume el 40% de la población chilena que vive en la Región Metropolitana, es abastecida con la que se encuentra al interior del valle del Cajón del Maipo. Aguas acumuladas cercanas al Volcán San José, volcán potencialmente definido como peligroso. Este volcán, a la vista desde Santiago, ocupa el lugar N° 29 entre los 43 sindicatos de ese modo en Chile. Ya en el verano del 2012, Santiago fue afectado por un corte masivo de agua potable a raíz de aluviones veraniegos que ocurrieron en el Cajón del Maipo. El Estado no sabe cuan vulnerable es el sistema de abastecimiento del agua potable dado que traspasó al sector privado todo su abastecimiento y provisión por lo que se desconoce el grado de vulnerabilidad que tenemos en cuanto a la provisión segura del agua potable. Al respecto, “el Estado, al desprenderse de la administración de los mencionados servicios, perdió también el control de la información y riesgo de la infraestructura. Es así, que un concesionario, por ejemplo de agua potable, está obligado a proveer el servicio hasta cierto nivel preestablecido de un fenómeno natural (crecida, aluvión, etc.). Si el servicio, ante fenómenos naturales “menores” no es realizado, el Estado puede establecer multas y la eliminación de la concesión. Sin embargo el Estado generalmente desconoce previamente al hecho, el nivel de riesgo y las acciones de prevención que posee su infraestructura concesionada y aún menos los servicios privatizados” (3).

Se ha colaborado así, a una gran vulnerabilidad social y a la conformación de nuevos riesgos antrópicos que se suman a los viejos, por amenazas naturales. Los riesgos y las vulnerabilidades, como se constata, también están asociados a los modelos económicos de desarrollo, sus dinámicas internas y el rol del Estado,

2. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/11/falta-transparencia/>

3. CEPAL, BID. Información para la Gestión de Riesgos de Desastres. Estudio de cinco países: Chile. Ciudad de México, México, 2007.

sus sistemas de regulación, control y el tratamiento político que asume para el manejo de las energías vitales para sus ciudadanos.

Todo este panorama, pone en el tapete el abandono deliberado de la ética pública, el uso del poder privado acrecentado por el retiro de un Estado insuficientemente cautelador de los bienes sociales y públicos y su impacto territorial, que no están en el debate de la agenda pública ni menos está instalado en el ciudadano de a pie, que desconoce la arquitectura de intereses que se yerguen sobre él. Tal vez tenía razón Lhumann, cuando afirmaba que las normas son “formas de fijaciones culturales,” que las hacen los actores de acuerdo a sus intereses y mientras sean válidas, no constituyen riesgos y hay que atenerse a ellas (4).

Centralismo, poder y sostenibilidad.

De acuerdo a datos, en América Latina, el 30% y en países como Australia, Estados Unidos o Suiza, el 50% del gasto público, es entregado al nivel local-regional, versus el 15% en Chile. Y si bien hace ya más de dos décadas que las distintas administraciones del Estado han querido avanzar en el logro de una mayor descentralización, ello aún dista mucho de ser una realidad. Recién en las elecciones del 2013 los chilenos debieron votar por Consejeros Regionales, quienes a contar del 2014 podrán ir concretizando esta búsqueda de mayor participación y representación regional que apunte en esa dirección.

El terremoto 2010, y su impacto, acontecimiento en donde salieron a flote debilidades institucionales, evidenció un déficit en la gestión pública y su tratamiento, cuando se demandó soluciones mediante políticas más convenientes para atender las urgencias y las nuevas vulnerabilidades que emergieron. ¿Cuánto, porque descentralizar y en función de que parámetros? ¿Con que otros modelos nos podemos comparar para concretar estas aspiraciones?

Las políticas públicas, desde 1990 en adelante no han surgido de “las expresas demandas ciudadanas” y el diseño de las mismas han tenido un doble concepción: politóloga y con intentos de ser racionales. Ellas más bien han intentado ser mejoradas en su gestión y modernización, más que nacidas desde el clamor y la presión ciudadana. En esos propósitos, el gobierno de Frei R.T fue el que más énfasis puso, lo que señala intenciones presidencialistas en su desarrollo y proceso (5). En los últimos

4. Niklas Lhumann. Sociología del Riesgo. México: Editorial Triana.1998.

5. Gambi, Mauricio. (Editor) ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I. la modernización de la Gestión Pública. Editorial Universitaria, Estudios. Santiago, Chile, 2010.

años, la presión del movimiento primero, ambientalista y luego el estudiantil, y el regionalista (Aysen, Freirina, Tocopilla, Calama, entre otros) han puesto sobre la agenda la urgente necesidad de reformas profundas a las políticas públicas representativas de las necesidades y satisfactores ciudadanos, así como el llamado a entender que Chile no es solo Santiago, Valparaíso y Concepción.

Para lograr esas históricas aspiraciones, hay que partir de la base de que en la Región Metropolitana se maneja el 77% del PIB del sector de servicios financieros, el 45 % del sector manufacturero, el 64% del comercio minorista, el 52% del transporte y comunicaciones, y 43% de la construcción, lo cual hace distinguible la profunda disparidad del desarrollo regional y grafica la débil distribución de habitantes en ciudades intermedias según parámetros de la OCDE y que plantea obstáculos no fáciles de sortear para una efectiva y sostenible descentralización.

Viene al caso, en este aspecto, citar el problema de la gobernanza y administración de las zonas extremas y estratégicas. El pueblo de Chaitén, parte integrante de la basta Patagonia, originalmente con más de 4.000 habitantes hasta el 2007, asolado por la erupción del volcán del mismo nombre en el 2008 y ubicado a más de 1500 km al sur de Santiago de Chile, no ha cesado, desde el 2009, de recibir a sus habitantes expulsados hacia diversos lugares desde la ocurrencia de aquél desastre. Sus habitantes se vieron compelidos a vender sus modestas viviendas al Estado en el momento de la emergencia volcánica y ¡ éste hoy se las está vendiendo nuevamente, al volver de su éxodo sufriente! Terrible paradoja, cuando en el territorio Argentino, específicamente, Tierra del Fuego, ubicado en esas mismas latitudes, en 60 años, su población creció 21 veces, desde 6.200 habitantes en 1950 a 127.205 habitantes en el 2010. En esa misma temporalidad, la región de Magallanes, en Chile creció solo 3 veces, de 55.206 habitantes en 1952 a 158.657 habitantes en el 2010. Estas grandes diferencias, permiten concluir acerca de cómo dos países han estado asumiendo con decisiones totalmente divergentes, la gobernanza y el desarrollo de sus zonas extremas en beneficio de una ocupación sostenible y estratégica. Es algo similar con lo que ocurre con las reivindicaciones de la ciudad de Arica, en el extremo norte del Chile, área de alta sensibilidad geopolítica, dado los intereses internacionales en disputa por territorios ganados y perdidos, “dependiendo del cristal con que se mire”.

Calidad de la vivienda.

Chile es visto como una referencia en cuanto a resolución del problema habitacional y ejemplo a imitar en estas materias. De

hecho, varios países, ajustes más o ajustes menos, han copiado el modelo financiero chileno, ensalzado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (6).

Sin embargo, como ya se señalaba, hoy estamos demoliendo lo que hace menos de 20 años se construyó. \$23.000 millones a gastar en ello solo en el 2013. “Este programa tendrá como principio básico la libertad de elegir de las personas. Los que quieran una vivienda en otro barrio contarán con la libertad para instalarse donde más les acomode” informaba el Ministro de Vivienda el 09 de octubre de 2012. La “hipoteca social” producto de la implicancias de construir “techos” y no hacer ciudad, viviendas casi totalmente subsidiadas, está teniendo un costo económico y social peor que si tales viviendas se hubiesen construidos con un mejor estándar. Viviendas sin hipoteca económica han salido más caras que la hipoteca social que hasta ahora no se puede cuantificar en “daño social”.

¿Podrán los habitantes de las viviendas demolidas encontrar otra mejor y de mejor calidad en la ciudad de la cual ha sido parte? ¿O tendrá que emigrar a regiones haciendo giros radicales a su vida? ¿Ello es lo que buscan estas políticas públicas o son consecuencias indeseadas de las mismas? El modelo entonces, no es bueno y no es aconsejable su réplica.

Para complicar aún más esta valoración negativa, la calidad de las viviendas que se cayeron en el último terremoto, personas fallecidas por ello, y el impacto como consecuencia de ello, se judicializa y se resuelve en tribunales buscando culpables y pagando indemnizaciones ¿será éste el mejor el camino para proteger la vida de los chilenos en un país crónicamente afecto a sismos y tsunamis de envergadura?

En contraste a lo anterior, las mayoritarias viviendas auto-gestionadas o autoconstruidas por los propios habitantes, principalmente pobres, no se cayeron. Esas viviendas, de tomas de terrenos, de “Operación Sitio” (7) fueron consecuencia de un esfuerzo complementario entre el Estado y el ciudadano.

Por supuesto que ya no es conveniente volver a reproducir ese tipo de iniciativas pues era un programa regularizador de las invasiones de terreno desde 1950 en adelante. Pero hoy, el déficit cuantitativo en Chile, es cercano a las 500.000 unidades y francamente hay que subir los estándares de calidad y superficie

6. Gilbert, Alan. Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. En Revista INVI, Vol. 18, N° 47, Santiago, Chile, 2003.

7. Operación Sitio, Política pública de vivienda en el gobierno de Frei Montalva, entre 1964-1970. El Estado entregaba al poblador un sitio urbanizado y parte de una construcción, de 36m² y el habitante la ampliaba a posteriori.

habitable. En los años 70 se construían alrededor de 65 m² en los edificios 1010 y 1020 (8). Ya no hay que seguir construyendo vivienda sino ciudades. Ello implica aumentar el presupuesto para el sector, que es uno de los más bajos del gasto social en los sucesivos presupuestos anuales. Pero de una vez por todas, regulando equitativamente el suelo urbano o exigiendo al privado se haga cargo, junto al Estado de atender con parte del negocio inmobiliario, la vivienda para los sectores socioeconómicos más pobres. Este imperativo es un desafío que toca a poder ejecutivo y legislativo. Ya ha habido intentos de avanzar en estas materias pero se han estrellado con el lobby y el boicot. Es el caso por ejemplo del fallido proyecto de la Ciudad Parque en el ex Aeropuerto Los Cerrillos en que el actor inmobiliario y constructor ha demostrado “ausencia de interés” en participar del negocio en los términos que proponía el Estado.

El desafío pasa por comprender al hábitat residencial como un satisfactor sinérgico de necesidades humanas existenciales y el asumir a la vivienda como parte de derechos sociales y económicos. Políticas que comprendan las expectativas del habitante y sus coordenadas, llevando la ética y el poder de las políticas públicas al gobierno del territorio con cambios lentos pero direccionados con esos propósitos. De allí la importancia estratégica de una Política Nacional de Desarrollo Urbano participativa y objetiva.

Integración social urbana. Un dilema y desafío.

Cuando Santiago de Chile no era todavía la “ciudad republicana preindustrial” (1850-1920) convivían cercanamente, al menos en distancia física, diferentes clases sociales. La aparición del tranvía, y la luz pública a gas, entre otras modernidades, permitió extender la ciudad más allá de sus límites históricos. Todavía había pueblo y había ciudad.

Son tipologías de ese período las mansiones, viviendas de clase media, pasajes, cités y conventillos según la clase social y capacidad económica de sus propietarios o arrendatarios. Es a partir de la década de 1930 en que las clases más pudientes tienden a escapar hacia el oriente junto con iniciarse también el deterioro del centro de la ciudad.

En la actualidad tenemos una alta segregación urbana, reconocida incluso por la OCDE, liderada por Santiago y apareciendo otras de tamaño menor con los mismos síntomas: Temuco,

8. Tipología de edificios racionalizados de 4 pisos construidos por la Corporación de la Vivienda, CORVI en Chile.

además con una alta y grave contaminación ambiental, Concepción, Chillán, Rancagua y San Antonio, entre las primeras que encabezan los listados. ¿Qué pasó en el siglo XX que llegamos a éste nuevo estado? ¿Y por qué estos problemas no son percibidos por la gente? La instalación lenta de un Estado benefactor que se inició a mediados de ese siglo y que tuvo su quiebre antes de 1980, rompió con esa tendencia, no obstante que los más pobres, la mayoría por lo demás – hay que reconocerlo-, nunca accedieron a la ciudad oficial y estuvieron al margen de los intentos de resolver “la cuestión social” por las elites de la época. Ellos se tomaron las periferias de las ciudades y sus bordes y hasta ahora, las políticas públicas legitiman y oficializan esa tendencia ubicándolos en las nuevas periferias.

¿Cómo entonces producir integración social? Nunca la hubo, a juicio de Gabriel Salazar. “No hay verdadera ciudad si no hay verdadero pueblo” (9) y que si la hubo, al inicio de la consolidación y fundación de la nación chilena. A su juicio, no se ha construido sociedad civil, ni verdadera ciudadanía ni soberanía. Visto así el problema, producir integración es complejo. No se lo logra por decreto, por políticas compensatorias ni cambios constitucionales. He aquí entonces un profundo dilema y problema, el cómo avanzar a una integración social con una débil conciencia ciudadana con un pueblo despojado y fuera de los círculos de poder de las elites políticas, técnicas y económicas, estas últimas de alcance global.

Debemos sospechar y desconfiar de arreglos cosméticos al asunto ¿Cómo avanzamos en esa dirección?

Pareciera ser que soplan vientos de oportunidad de abordar de múltiples anhelos que estuvieron en latencia en un largo paréntesis histórico. Sin embargo, el paso del tiempo deja una huella imborrable. Max Neef plantea que las necesidades, existenciales y axiológicas son finitas y permanecen y que son los satisfactores los que cambian y son de diverso tipo. Hay los unos violadores, pseudo satisfactores, singulares y otros, sinérgicos. Los nuevos medios de comunicación virtuales ya no precisan de territorios, los colectivos son a-espaciales.

Ciertas coordenadas han cambiado, como se ha intentado expresar en el texto, pero la nación está al debe en muchos planos. Estos son algunos de ellos. ♦

R.T.Z.

9. Salazar, Gabriel. Bicentenario Urbano en Chile: ¿Qué pueblo para qué ciudad? En Revista INVI. Vol. 24, N° 67, Santiago, Chile. 2009.