

SIN ESTADO NO HAY DESARROLLO URBANO

**Documento presentado al Seminario
"Estado y Vivienda Colectiva en Chile:
Memoria de un Proceso Interrumpido"
Patrocinado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de
Chile
y el Instituto de Historia y Patrimonio. FAU. U. de Chile
Auspicia: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
Valparaíso, 25 de Octubre. 2013**

Las políticas territoriales y de vivienda están siempre engranadas a la matriz económica y las que hoy nos rigen, fueron establecidas en el modelo de economía neoliberal impuesto por el gobierno de Pinochet, que se ha mantenido sin modificaciones sustanciales hasta ahora.

Esta doctrina califica al Estado como un ineficiente productor de bienes y servicios, actividades que deben transferirse al sector privado. Al Estado sólo le cabe un rol subsidiario en la economía.

En conformidad con este principio, la dictadura restituyó a sus antiguos propietarios, las empresas nacionales y extranjeras estatizadas o nacionalizadas durante el mandato del Presidente Allende. Sólo retuvo los grandes yacimientos de cobre. Privatizó además, gran parte del patrimonio industrial y de servicios públicos generado por el Estado chileno a lo largo de su historia.

Desde el gobierno del presidente José Manuel Balmaceda (1886-1991), la gestión del Estado se había caracterizado por su impulso al desarrollo económico del país, como fórmula necesaria para extender el bienestar social al conjunto de la población. Tras el golpe militar, esta estrategia deriva hacia un énfasis en un crecimiento económico desprovisto de propósitos redistributivos. El Estado se autoinmola en beneficio de la iniciativa privada y el mercado entra a reinar en gloria y majestad.

Itinerario de la acción pública en vivienda

En 1906, el Parlamento chileno aprobó la Ley N° 1838 que creó los Consejos de Habitación Obrera. Al amparo de esta legislación, el Estado levantó en 1911 su primera obra significativa: la Población Huemul, constituida por 185 viviendas y un ambicioso equipamiento social y cultural. Esta característica fue particularmente destacada por el director de la Caja de Crédito Hipotecario don Luis Barros Borgoño, al inaugurar la sección Beneficencia de dicha obra con las siguientes palabras: *“Considero que esta población reúne las condiciones higiénicas deseables y se trata de que pueda presentar en un cuerpo y como parte de su propio organismo, todos los servicios de educación, de esparcimiento, de comodidad y de asistencia*

social y en medio de estos establecimientos de cultura y de placer intelectual, al lado de la escuela y de la biblioteca. (1).

En Enero de 1939, apenas iniciado su mandato, el presidente Pedro Aguirre Cerda, debió enfrentar el terremoto de Chillán, catástrofe que arrasó totalmente con esa ciudad y otras localidades vecinas. El sismo, así como los postulados progresistas del nuevo gobierno, se conjugaron para llevar a cabo una labor ejemplar en materia de vivienda y desarrollo urbano: Se ejecutaron los primeros planos reguladores de las principales ciudades del país; se perfeccionaron las normas generales de construcción y de fiscalización y se creó la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, institución que junto a la Caja de la Habitación nos legaron conjuntos habitacionales, que perduran hasta ahora y que hoy integran el patrimonio arquitectónico nacional. Además, se multiplicó la cobertura en los servicios de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad, todos dependientes del Estado. Para las nuevas generaciones, debe resultar una ironía enterarse que estos servicios eran conocidos como *Servicios de Utilidad Pública*, porque el lucro era un objetivo inimaginable en dichas reparticiones.

Por otra parte, el Estado impulsó en 1938 la creación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos y en 1944 dio vida a la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios. Ambas entidades fueron concebidas como Sociedades Anónimas con participación del Estado, encargadas de planificar y construir los establecimientos del ramo a lo largo de todo Chile, objetivo que permitió cubrir exitosamente las demandas en salud y educación requeridas por el país.

En 1953, se creó la CORVI, por vía de la fusión de las instituciones dedicadas hasta entonces a la acción pública en vivienda. Esta institución debió encarar el desafío de proporcionar techo a una población que experimentaba un proceso acelerado de urbanización. La CORVI incrementó bastante la actividad pública en vivienda, extendiendo la opción habitacional a sectores excluidos hasta entonces de sus programas. Se diversificaron los prototipos habitacionales y el Departamento Técnico de CORVI dio a luz los Bloques racionalizados de vivienda 1010 y 1020, levantados exitosamente a lo largo de todo el territorio nacional.

En la década del sesenta, esta institución legó al país conjuntos habitacionales modelos como la Población Salar del Carmen en Antofagasta, Parque Koke en Rancagua, Villa Olímpica y Villa Frei en Santiago, Abate Molina en Talca, Remodelación Paicavi en Concepción o Población Fitz Roy en Punta Arenas.

En 1960 el Estado promovió la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos, (2) institución destinada a incentivar la construcción habitacional

¹ Caja de Crédito Hipotecario (Chile).: Población Huemul :inauguración de la sección Beneficencia /Caja de Crédito Hipotecario. Santiago de Chile. Soc.,Impr. Lit.. Barcelona, 1918.

dirigida a los sectores medios, que en muy corto plazo extendió una red de Asociaciones de Ahorro y Préstamo a lo largo de todo el país. Al momento del golpe de estado, el SINAP se autofinanciaba y construía un promedio de 20.000 unidades habitacionales por año.

La experiencia estatal en esta materia culminó el año 1965 con la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que cohesionó la institucionalidad existente a la época, creó nuevos cuerpos especializados como es el caso de CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano), y dotó al Ejecutivo de poderosos instrumentos de planificación del desarrollo urbano.

Todos los gobiernos que se sucedieron a lo largo del Siglo XX hasta el golpe militar, entregaron al Estado la responsabilidad fundamental en la producción de viviendas sociales. Algunos fueron más exitosos que otros respecto a su capacidad para satisfacer las demandas populares. A veces, entregaron soluciones habitacionales con superficies unitarias insuficientes, pero el parque habitacional que se fue configurando, está constituido por viviendas sólidas, que salvo excepciones, resistieron satisfactoriamente hasta hoy las catástrofes que suelen afectar nuestro territorio, ya sea terremotos, aluviones o temporales.

Las ciudades chilenas fueron reproduciendo en el territorio, los cambios experimentados por el desarrollo económico del país. Grandes masas de campesinos atraídas a las ciudades, elevaron vertiginosamente el porcentaje de la población urbana del país. Se multiplicaron los asentamientos precarios, cuyos habitantes aprendieron a conquistar el derecho a residir en un lugar digno, mediante las tomas de terreno, generalmente situadas en localizaciones aptas para la función residencial. Este largo proceso fue configurando un tipo de ciudad integrada socialmente. Es verdad que existían poblaciones callampas, desprovistas de servicios básicos, pero estos asentamientos no estaban segregados de la estructura urbana, y además gozaban de un alto nivel de organización social, lo cual les permitía un constante mejoramiento de su entorno., gracias a su capacidad para presionar al Estado o porque el apoyo profesional y la ayuda mutua eran una norma generalizada.

Demolición de las políticas públicas en Vivienda

El golpe militar de 1973 acabó de raíz con este cuadro, cuya continuidad se había mantenido a lo largo de tantos años. Por consejo de los Chicago boys viajó a Chile el economista Arnold Harberger, brazo derecho de Milton Friedman en la Escuela de Economía de Chicago, ,quién dictó una

^{2 2} El SINAP fue una institución autónoma, pero cuya Junta Directiva era nombrada por el Presidente de la República. Estaba formada por la Caja Central, encargada de fijar las políticas, y supervisar la labor de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, instituciones organizadas a lo largo de todo el país, y que constituían los brazos ejecutores del Sistema.

conferencia en el MINVU el año 1978, manifestando entre otras ideas lo siguiente:

"Yo no soy tan libre mercadista como para pensar que es mejor tener una ciudad sin zonificación que con zonificación. Pero puede haber una planificación tan mala, que sería mejor no tener ninguna"

El MINVU acogió en plenitud estos postulados. El arquitecto Marco Antonio López, Director del Desarrollo Urbano en esa época declaró enfáticamente: *"En el crecimiento de las ciudades opera la economía y no los sentimientos"*.⁽³⁾

Esta misma autoridad no manifestó escrúpulo alguno al añadir más tarde lo siguiente:

"Aunque como planificadores no lo aceptemos, han sido siempre los corredores de propiedades, los industriales. las personas de mayor riqueza, las que van decidiendo realmente. El Golf se hizo por decisión de un grupo de personas que querían vivir ahí, y no porque los planificadores pensarán que era un área que debía desarrollarse".⁽⁴⁾

Todo esto culminó en 1979 con la promulgación por el gobierno militar de la Política Nacional de Desarrollo Urbano que -entre otras decisiones irracionales-, propuso la eliminación de los límites urbanos afirmando que el suelo urbano no era un recurso escaso. Además, se señaló que era necesario flexibilizar la planificación con una mínima intervención estatal y que debían eliminarse las restricciones para facilitar el crecimiento urbano siguiendo las tendencias del mercado.⁽⁵⁾

Muy rápidamente, el gobierno de Pinochet procedió a una reorganización administrativa del territorio fundamentado en la necesidad de la descentralización. La provincia de Santiago existente hasta 1973 fue sustituida por la Región Metropolitana y los territorios de sus 12 comunas fueron reestructurados convirtiéndose en 35 comunas. Algunas de ellas fueron subdivididas en dos o tres; en otros casos se traspasaron terrenos de unas a otras, sin fundamentación técnica sino que con el propósito de disgregar las zonas con apoyo político mayoritario a la izquierda.

Las atribuciones del ordenamiento territorial fueron radicadas a nivel comunal. Se generó así la aberración de que la Región Metropolitana tiene una autoridad política administrativa: el Intendente, pero que carece de atribuciones sobre el ordenamiento territorial. ¿Puede alguien dar una explicación razonable para que se mantenga hasta el día de hoy un atropello tan flagrante a la planificación física?

³ Entrevista a Marco Antonio López, revista *Cosas*, dic., 1979.

⁴ *AUCA* nº 37, agosto, 1979, p. 53.

⁵ Alfredo Rodríguez, Marisol Saborido, Olga Segovia. *Violencias en una ciudad neoliberal*. Ediciones Sur, 2013. pg. 34

Más adelante se llevó a cabo un gigantesco operativo de erradicación forzada, limpiando de campamentos y asentamientos precarios los distritos residenciales más acomodados de la capital, para trasladarlos a la periferia. Entre 1979 y 1985 se erradicaron 179.000 personas a localizaciones ubicadas en los extramuros de la ciudad que además, fueron dispersadas en diferentes asentamientos a fin de romper deliberadamente los lazos de afinidad social.

Así nació la actual periferia de la capital. Así se acentuó a un nivel que nos avergüenza, la segregación social urbana, el peor de los flagelos que afectan hoy a Santiago.

Continuidad de las políticas neoliberales durante los gobiernos de la Concertación.

El subsidio habitacional comenzó a operar con dificultades durante la dictadura, pero a partir del restablecimiento democrático en 1990, el país experimentó un sostenido crecimiento económico, que permitió ampliar el universo de familias con posibilidades de acceder a la casa propia. La cantidad de viviendas ejecutadas anualmente se elevó desde unas 30.000 unidades a fines de los años 80 hasta un promedio superior a las 100.000 en las décadas posteriores, labor ejecutada conforme a las mismas disposiciones legales y financieras establecidas por la dictadura.

La magnitud de la obra realizada por los primeros gobiernos de la Concertación permitió resolver el déficit habitacional acumulado durante el período de la dictadura y se ha exhibido como un modelo a aplicar en el resto de América Latina. Nosotros mismos expresamos en su oportunidad nuestro entusiasmo al conocer las cifras alcanzadas.

Los temporales de 1997 nos hicieron abrir los ojos, dejando al descubierto la magnitud del descalabro originado con la aplicación de estas políticas.

2.200 departamentos construidos un año antes en la Villa El Volcán situada en el sector Bajos de Mena, en Puente Alto, quedaron inhabitables a raíz de intensas lluvias descargadas sobre la Región Metropolitana. Muros exteriores e interiores, losas y techumbres filtraron abundantemente y se acusaron severos daños estructurales. Era un acontecimiento inédito en la historia de las viviendas sociales ejecutadas en Chile.

A las construcciones de un estándar inaceptable, se añadió la ausencia de espacios públicos y de esparcimiento, la escasez de servicios educacionales, sanitarios, comerciales y la lejanía del transporte público. Bajos de Mena es un auténtico gueto, donde el Serviu Metropolitano concentró en un área de 600 hectáreas, 49 conjuntos habitacionales que suman 25.000 viviendas con alrededor de 120.000 habitantes. Se trata de viviendas desechables, diseñadas mayoritariamente como blocks en tres pisos de altura, agrupadas con densidades brutas en torno a los 700 habitantes por hectárea, carentes de los más elementales principios de la arquitectura, la construcción y el urbanismo.

El MINVU ha fijado en 60.000 el número de unidades habitacionales deficitarias análogas a las que hemos descrito, y acaba de proponer una inversión de 44 mil millones de pesos en el presupuesto nacional de 2014,

destinada a la recuperación y/o demolición de estos así llamados, condominios sociales.

Esta información fue entregada el pasado 4 de Octubre por Francisco Irrarrázabal, Subsecretario de la Vivienda, al encabezar la ceremonia de demolición del primer edificio del condominio social Vicuña Mackenna ubicado en Rancagua.

¿Qué debemos hacer?

1.- Luchar de verdad, no retóricamente, contra la segregación social urbana.

Hoy día parece ser unánime la condenación al alto nivel de desigualdad que exhibe el país. Estamos en medio de una campaña presidencial y todos los candidatos de izquierda, centro o derecha coinciden en apuntar contra este flagelo.

Pero, ¿cómo hacerlo?

En nuestra esfera de actividades, este fenómeno se manifiesta por la imposibilidad de los sectores de ingresos bajos o medios de acceder a las localizaciones en las cuales desearían residir, ya que los valores especulativos del suelo, sólo les deja la opción de la periferia.

Es necesario acabar definitivamente con esto y sólo será posible si el Estado entra a jugar un rol protagónico en el mercado del suelo.

Una política dirigida a poner fin a la especulación con el suelo urbano, exige acabar previamente con el Artículo 24 de la Constitución Política del Estado de 1980, que otorgó a la propiedad privada el carácter de un derecho virtualmente sagrado. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.”

Hoy día hay conciencia generalizada respecto a la necesidad de modificar la actual Carta Constitucional. Como arquitectos y urbanistas, es indispensable poner el acento en la necesidad de derogar este artículo, serio obstáculo para la planificación física, al hacer virtualmente imposible que el bien común pueda prevalecer sobre el interés particular.

Complementariamente con poner fin a esta disposición, es necesario que los SERVIU hagan uso de las atribuciones conferidas en el pasado a la CORMU, **institución de la cual son sus herederos**. El artículo 2 de la Ley Orgánica de CORMU establece lo siguiente:

*“La Corporación de Mejoramiento Urbano está encargadas de urbanizar, remodelar, subdividir inmuebles, dentro o fuera de los límites urbanos; **formar una reserva de terrenos para abastecer los planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del sector privado**; proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la fijación, ampliación, o reducción de los límites urbanos o de las comunas, la modificación de los planes reguladores comunales o intercomunales respectivos y el cambio de destino de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; colaborar y asociarse con las*

municipalidades y con las empresas privadas en la realización de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano; otorgar créditos para este fin, supervigilar y fiscalizar su realización y fijar, dentro de las áreas urbanas, los límites de las zonas de mejoramiento urbano y procurar su ordenamiento y desarrollo."

Las atribuciones conferidas a CORMU le permitieron operar activamente en el mercado del suelo, adquiriendo gran cantidad de terrenos en buenas ubicaciones y a precios razonables. La ley estableció que estas adquisiciones se cancelarían al valor de los avalúos vigentes. La mayoría de las transacciones se cerraron de común acuerdo y cuando los propietarios rechazaron los valores ofrecidos, se recurrió al procedimiento de acordar una expropiación contenciosa, fórmula que permitía tomar posesión inmediata del predio, mientras se iniciaba un proceso judicial. (6)

Estas disposiciones jurídicas bastaron para poner freno a la especulación del suelo urbano, durante los mandatos de los Presidentes Frei Montalva y Allende, cuando los sectores de menores recursos y por cierto las capas medias, pudieron acceder a viviendas en localizaciones de su plena satisfacción.

El Estado debe asumir un rol hegemónico en el mercado del suelo urbano, para lo cual es imperativo establecer una política de adquisición de terrenos en los lugares donde se detecten las demandas habitacionales de sus postulantes, cualquiera que sea su ubicación. Sin Estado, no es posible atender los intereses de los sectores de ingresos medios y bajos..

Deseo subrayar esta afirmación apoyado en un texto admirable escrito por una de las figuras más ilustres de nuestro pasado. Se trata del educador y político Valentín Letelier, que en 1896 publicó un documento titulado "**Los pobres**", uno de cuyos párrafos es un retrato fidedigno de la doctrina económica vigente hoy en Chile. Dice así:

"En efecto, ¿qué es lo que necesitan los grandes para explotar a los pequeños, los fuertes a los débiles, los empresarios a los obreros, los hacendados a los inquilinos, los ricos a los pobres?

Sólo una cosa: libertad, y nada más que libertad, o sea la garantía de que el Estado no intervendrá en la lucha por la existencia, para alterar el resultado final a favor de los desvalidos. Eso es lo que el librecambio da a los burgueses."

¿Y qué es lo que necesitan los desvalidos para no sucumbir en esta contienda despiadada donde el egoísmo prevalece contra la caridad, la inteligencia contra el corazón, la fuerza contra el derecho? Sólo la protección, o sea la garantía de que el Estado igualará las condiciones de los combatientes dando armas a los débiles para luchar con los fuertes. Esto es lo que el individualismo niega a los desvalidos". (7)

⁶ Mediante la expropiación contenciosa, CORMU podía tomar posesión inmediata del predio en litigio, para lo cual debía depositar en los tribunales un quinto del valor de la tasación oficial.. Al término del juicio, CORMU estaba obligada a cancelar el valor fijado en los tribunales en base a las tasaciones practicada por una Comisión de hombres Buenos designados por el juez instructor. Este valor se cancelaba en cinco cuotas anuales y podía ser mayor o menor a la tasación preliminar. Este procedimiento, funcionó sin tropiezos durante toda la gestión de la CORMU,

⁷ Anales de la Universidad de Chile. N° 105. 1957. Pg. 143.

2.- Renovación urbana en beneficio y no contra la población residente.

En la actualidad, el proceso de renovación urbana es desarrollado por las grandes empresas inmobiliarias que deciden donde y como invertir, en conformidad con sus intereses, obviamente lucrativos.

Así es como se han multiplicado en los últimos años torres de 20 a 30 pisos de altura, emplazadas en localizaciones atractivas para estas empresas: cercanía a parques, supermercados, estaciones del ferrocarril metropolitano o de las autopistas urbanas. Sus proyectos no provienen de ningún plan de desarrollo urbano. Sólo responden a criterios de rentabilidad, sin preocupación por los efectos negativos que generan sus intervenciones. Extensas zonas de la comuna de Santiago al sur de la Alameda ya han sido degradadas a consecuencia de esta acción inmobiliaria, al igual que sectores de Ñuñoa y San Miguel.

Afortunadamente, ha crecido la conciencia ciudadana al respecto, gracias a la acción de organizaciones vecinales que han logrado frenar en alguna medida este proceso especulativo. Es el caso de los barrios Yungay y Matta Sur.

En estos días, hemos conocido las movilizaciones efectuadas por los vecinos del barrio Las Flores, próximo a la calle Pocuro en Providencia, que terminaron por doblegar lo que ellos llamaron el **acoso de las inmobiliarias**, ofreciendo cada día un precio más alto por sus propiedades. La comunidad se organizó en defensa de su amable entorno, tapizando el barrio con un cartel diciendo NO SE VENDE, diseñado como copia fiel del tradicional cartel SE VENDE. Finalmente, el Concejo Municipal de Providencia aprobó una modificación del plano regulador de la comuna, fijando para el barrio una altura máxima de edificación de 3 o 5 pisos, de acuerdo a la categoría de las calles involucradas.

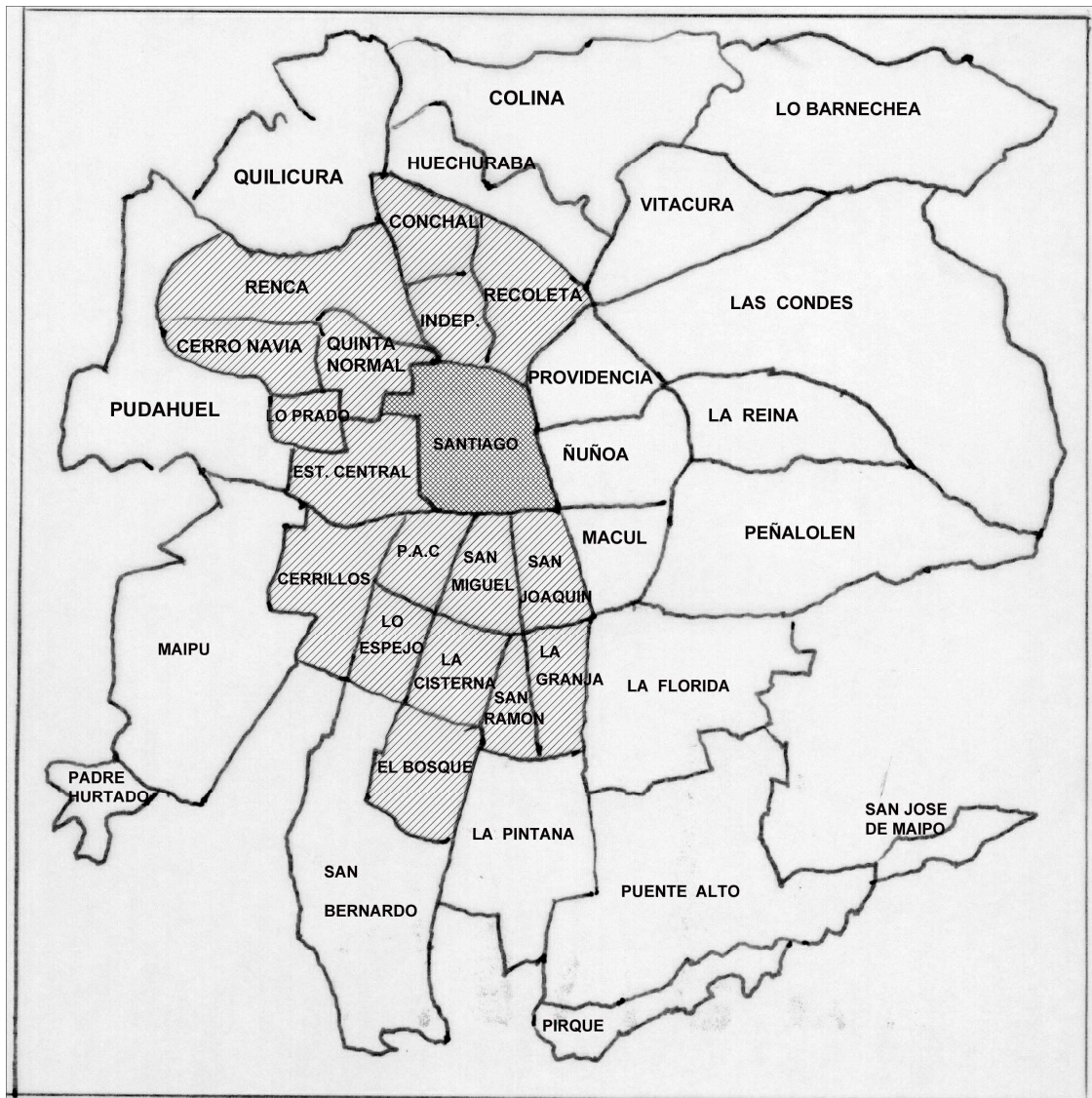
Ha llegado el momento de decidir si la renovación urbana continuará llevándose a cabo por iniciativa de las inmobiliarias, o por iniciativa del sector público.

Si los SERVIU hacen uso de las atribuciones para adquirir terrenos y constituyen además departamentos técnicos capacitados para la planificación física y el diseño arquitectónico, podemos desarrollar un ambicioso programa de renovación urbana solidario, efectuado en beneficio y con plena participación de las comunidades residentes en las áreas a remodelar.

No hay razón alguna que impida semejante procedimiento, salvo la obcecación en mantener el principio de subsidiariedad del Estado.

En el caso de la capital, es urgente emprender la remodelación de las zonas urbanas populares que tuvieron su desarrollo durante las décadas del 50 al 70 del siglo pasado. Es un extenso territorio de baja densidad, bien dotado de infraestructura y de redes del transporte público, óptimo para canalizar las demandas habitacionales de los sectores de ingresos bajos y medios; ideal para retener a los postulantes sin casa en sus comunas de origen, evitando el traslado a la periferia.

Se trata del anillo Norte, Poniente y Sur, en torno al distrito central de Santiago, que comprende 16 comunas con una población ascendente a 1.769.371 habitantes en el último Censo.



Su construcción tuvo lugar mediante tipologías habitacionales con predominio de viviendas de uno o dos pisos. Transcurridos los años, este territorio se fue densificando por vía de ampliaciones autoconstruidas al interior de cada predio. A partir de fines de los años 90, la población comenzó a descender como lo prueban las cifras preliminares arrojadas por el último Censo.

TABLA I Poblacion residente en 16 comunas de Santiago Cifras preliminares Censo 2012.					
Comuna	CENSO DE POBLACION 2012			Superficie km. 2	Densidad bruta 2012 hab/há
	Población	Residente	Variación		
	2002	2012	Intercensal 2002-2012		
CERRO NAVIA	148454	128840	-13.2	11,00	117
CONCHALI	132831	124225	-6.5	11,04	112
EL BOSQUE	175212	162689	-7.1	14,31	113
ESTACION CENTRAL	126066	119470	-5.2	14,43	83
INDEPENDENCIA	64513	73760	14.3	7,42	161
LA CISTERNA	85030	80568	-5.2	10,04	80
LA GRANJA	132,832	120612	-9.2	10,03	120
LO ESPEJO	113039	99601	-11.9	8,45	118
LO PRADO	104411	94305	-9.7	6,55	144
PEDRO AGUIRRE CERDA	114400	101,613	-11.2	8,91	113
QUINTA NORMAL	103767	100801	-2.9	11,87	85
RECOLETA	147279	150269	2,0	15,84	95
RENCA	133513	143158	7.2	24,00	59
SAN JOAQUIN	96539	94039	-2.6	9,89	95
SAN MIGUEL	77914	90892	16.7	9,71	94
SAN RAMON	94619	84529	-10.7	6,37	132
TOTAL	1850419	1769371	-4.38	179,66	99,42

Si existe la voluntad de aplicar una política de desarrollo urbano como la que hemos descrito, este territorio podría absorber gran parte del crecimiento de la ciudad en los próximos años, revirtiendo la pérdida de población ocurrida en el decenio recién transcurrido. .

Se desalentarían de esta manera, las presiones ejercidas por las grandes inmobiliarias y la Cámara de la Construcción, empeñadas en ampliar el área urbana de la capital, pretextando que en Santiago hay escasez de terrenos destinados a programas habitacionales. El MINVU es el vehículo utilizado por los empresarios empeñados en lograr este objetivo. Durante los últimos dos años ha intentado en tres oportunidades aprobar en la Contraloría modificaciones al Plan Regulador Intercomunal de Santiago, que extienden el límite urbano en 10.234 hectáreas, tentativas sistemáticamente rechazadas por el instituto contralor. Acaba de despacharlas por cuarta vez, en un empecinamiento que resulta difícil de entender.

Una Editorial de El Mercurio ha tenido el cinismo de fundamentar esta iniciativa manifestando que *“frenar el crecimiento de la ciudad encarece el suelo, afectando más a las familias de menores recursos”* ⁽⁸⁾ Por cierto, a estos mercaderes no les cabe en la cabeza la posibilidad de que los pobres puedan acceder a terrenos próximos al distrito central. Sólo conciben la periferia, cada vez más lejana, como la única opción abierta para los santiaguinos de bajos ingresos.

⁸ El Mercurio, 12 de Octubre de 2013. pg. A3. Editorial.

3.- Cambios en la institucionalidad.

La institucionalidad existente impide llevar a cabo un programa de renovación urbana como el que estamos proponiendo. Se requiere la existencia de una entidad donde predominen objetivos técnicos y sociales a fin de proporcionar un techo y un entorno digno a quienes el Estado tiene la obligación de garantizárselos.

Una alternativa apropiada sería la creación de Sociedades Mixtas como las que existieron en el pasado, constituidas por la CORMU, asociada con un determinado municipio. Al crearse los SERVIU en 1978, éstos organismos heredaron las atribuciones de las anteriores Corporaciones del MINVU, por lo tanto, está vigente la facultad para constituir dichas Sociedades Mixtas.

Se trata de entidades autónomas y descentralizadas, integradas por equipos profesionales interdisciplinarios, con atribuciones de planificar y gestionar la construcción en las áreas elegidas para su remodelación. También deben coordinar los proyectos de los servicios públicos involucrados y visar las inversiones privadas propuestas en el sector.

Son estas Sociedades Mixtas las que deben adquirir directamente los terrenos y las propiedades existentes en las zonas de remodelación y encargar a sus equipos profesionales multidisciplinarios, el diseño de los planos seccionales, y los proyectos completos de arquitectura y demás especialidades, configurando así el expediente necesario para convocar a las propuestas de construcción. Una vez suscrito el contrato con la empresa asignataria, el financiamiento de las obras debe regirse por el sistema de estados de pago.

El objetivo de este procedimiento es recuperar la transparencia garantizando el correcto uso de los fondos públicos, al estar sujetos a la revisión de la Contraloría.

Con la modalidad vigente, las inmobiliarias efectivamente aparecen financiando todo el ciclo de las obras, desde la adquisición de los terrenos hasta la obtención de los Certificados de Recepción Final de las Obras. Estas empresas, reembolsan sus inversiones al hacer efectivos los subsidios en poder de cada una de los compradores de sus viviendas. Es efectivo que puede transcurrir un período relativamente prolongado hasta que concluya la comercialización de sus proyectos, por lo cual cargan sus presupuestos con un ítem reservado, elegantemente conocido como costo financiero. En definitiva no rinden cuenta de nada. Nadie está enterado de sus costos y resulta inaceptable mantener en la penumbra el uso de los fondos públicos.

4.- Prescindir del sistema de postulación habitacional vigente.

El subsidio individual fue concebido como fórmula fundamental de financiamiento del sistema habitacional, destinado a ser un aporte a la demanda, pero en los hechos se constituyó en una sólida garantía a la oferta empresarial. Es una ficción afirmar que el beneficiario de este instrumento financiero es libre de elegir en el mercado la opción habitacional que él desea. En realidad, son las empresas inmobiliarias las que deciden donde y de que naturaleza son las ofertas habitacionales.

La modalidad de renovación urbana como la que proponemos, exige un cambio en el sistema de postulación vigente. La intervención tendrá lugar en áreas habitadas, donde se plantea retener a las familias residentes, garantizándoles que la remodelación no traerá consigo su expulsión del sector.

El subsidio habitacional individual es un mecanismo que dificulta este objetivo. De hecho lo hace imposible ya que los requisitos para optar a este beneficio dejarían fuera de esta intervención a muchas de las familias residentes, ya sea por tratarse de arrendatarios o allegados, ya sea por haber sido beneficiados de una vivienda Serviu con anterioridad.

Para que la renovación urbana tenga éxito, es necesario otorgar primera prioridad a todos los residentes en las áreas a remodelar, **cualquiera que sea su condición, ya sea que se trate de propietarios, arrendatarios, subarrendatarios o allegados.** Es la única forma de evitar el rechazo de quienes reclamarán con justa razón, que el progreso trae consigo su expulsión del sector. Tenderán a organizarse y a protestar hasta hacer imposible el objetivo de rehabilitar el sector.

La estructura de ingresos de la población en estos barrios es muy variada y lo natural es adaptarse a esta situación a fin de que nadie quede fuera del beneficio. El monto de los aportes fiscales así como los plazos para amortizar las deudas contraídas deberán variar en conformidad con un abanico de opciones que deben ofrecerse a los futuros beneficiarios del programa.

¿Qué importancia tiene aparecer en algunos casos con aportes financieros por encima de los habituales, comparado con el beneficio de llevar a cabo un proceso de renovación con plena aceptación de toda la población residente y en armonía espacial con el entorno?

El sistema de postulación no puede ser una camisa de fuerza y debe adaptarse a la naturaleza de un proyecto como el que proponemos. Es una fórmula humanista, cuya finalidad es detener el proceso de segregación urbana.

La CORMU acumuló vasta experiencia ejecutando programas de esta naturaleza en el período 1970 -1973. Basta visitar conjuntos habitacionales como Mapocho-Bulnes en Santiago Centro, o Tupac Amaru (ex Polígono de Tiro) en Recoleta, para confirmarlo. Son realizaciones desarrolladas con plena participación de las Juntas de Vecinos respectivas y en armonía con su entorno. Han cumplido 40 años de vida, se conservan en buen estado y son altamente apreciadas por sus actuales habitantes.

Una vez establecida el área de intervención, deben realizarse encuestas meticulosas, ya que la experiencia de CORMU nos enseñó que cuando se constató la veracidad de nuestros programas, algunas familias intentaron introducir a sus hogares otros presuntos familiares, incrementando artificialmente la demanda. Fue necesario verificar cuidadosamente cada respuesta junto con los dirigentes vecinales que resultaron los más interesados en evitar los abusos

5.- Financiamiento.

Es necesario que el MINVU cree un Fondo destinado a la renovación urbana, el cual deberá ser administrado por entidades como las Sociedades Mixtas ya mencionadas.

En el caso de Santiago, si estimamos en un 10% el incremento demográfico durante el próximo decenio, el conjunto de comunas en torno al distrito central podrían acoger a unos 176.000 habitantes, requiriendo la construcción de aproximadamente 40.000 unidades habitacionales, es decir, un promedio de 4.000 viviendas por año

Si fijamos un valor promedio de mil UF por cada unidad habitacional, este fondo debiera contemplar la suma de 4 millones de Unidades de Fomento por año, Es una meta abordable y necesaria a fin de evitar el despoblamiento en zonas de una ubicación tan privilegiada, a raíz del creciente deterioro que las afecta en la actualidad..

Por cierto que una política análoga debe contemplarse para el resto de las regiones metropolitanas del país.

6.- Criterios técnicos de la intervención.

Una vez elegida el área a intervenir, es necesario involucrar a todos sus habitantes, y planificar en conjunto con ellos los **planos seccionales** de cada sector, fijando el uso del suelo, la densidad y la altura de la edificación; aconsejando la solución más apropiada, ya sea en altura o en extensión; definiendo las construcciones que se demuelen, aquellas que se conservan sin cambios y las que se rehabilitan; proponiendo los cambios a la vialidad existente; reservando las áreas comunes para los equipamientos sociales culturales y comerciales, para las zonas verdes y los juegos infantiles. Que no haya un solo paso en ausencia de la comunidad residente.

En general los planos seccionales de CORMU optaron por el diseño de soluciones en alta densidad con altura media o baja. El objetivo obviamente era elevar la densidad habitacional de las zonas a remodelar y de esta manera controlar la extensión de las áreas metropolitanas.

Los sectores elegidos se caracterizaban por la mala calidad de las construcciones existentes.. En un comienzo predominó una tendencia a demoler casi todo. Tal fue el caso de la Remodelación San Borja. Más adelante, en particular en el proyecto de Remodelación Santiago Centroponiente, propiciamos criterios más respetuosos del patrimonio existente.

Al elegir las zonas a remodelar, fue fundamental contar con un sitio baldío de gran tamaño que permitiera construir una primera etapa sin necesidad de erradicar a nadie. Una vez concluida esta etapa, los habitantes de las zonas aledañas se trasladaban a los nuevos departamentos liberando el sector donde se levantaría la segunda etapa, y así sucesivamente. Se minimizó de esta manera las erradicaciones previas al proceso de remodelación. En el caso de Tupac Amaru (Recoleta), se partió de un polígono de tiro del ejército; en Mapocho Bulnes, de un terminal de buses de la ETC ⁽⁹⁾, en

⁹ ETC: Empresa de Transportes Colectivos del Estado.

desuso y en la Remodelación Plaza Chacabuco, del estadio del Club Deportivo Universidad Católica, que se trasladó a San Carlos de Apoquindo.

En el diseño de la tipología habitacional, predominó el bloque en cuatro o cinco pisos de altura, sin ascensor. CORMU debió afrontar la tarea de persuadir a los sectores populares respecto de las bondades de la edificación en altura, porque hasta entonces, la inmensa mayoría de las soluciones habitacionales destinadas a ellos eran en extensión. Editamos un afiche de gran tamaño, con el slogan **Ahora vamos p'arriba**, adjunto a un número de la revista de arquitectura AUCA, que se distribuyó masivamente en las poblaciones.

Además, se confeccionaron maquetas de cada uno de los seccionales en estudio, a fin de ayudar a una mejor comprensión de los proyectos y se programaron continuas visitas de los pobladores a nuestros talleres de diseño. Algunos seccionales como el de Tupac Amaru combinaron los bloques de cuatro pisos, con viviendas continuas de dos pisos y también con dos torres de 17 pisos de altura dispuestas en armonía con su entorno y destinadas a cubrir las demandas de sectores medios.

Otro objetivo fue el de reproducir en los proyectos en altura, algunas de las ventajas de la edificación en extensión. De esta manera, se popularizaron soluciones como la calle elevada en vez de un simple pasillo, concebida como un lugar de intercambio social más que de circulación.

También se diseñaron patios elevados para los departamentos de los pisos superiores. La mayoría de ellos fueron aprovechados posteriormente para construir ampliaciones, sobretodo durante los primeros 10 años de la dictadura, cuando la producción de viviendas sociales fue insignificante, siendo estos patios un espacio adecuado para adicionar destinados a allegados..

7.-. Preservar la identidad de los barrios

Cada barrio ha ido generando a lo largo de los años su propia identidad, que un proyecto adecuado de remodelación debe esmerarse por preservar e incluso profundizar. En las comunas populares, abunda el pequeño comercio, tiendas de artesanía, talleres de servicio o bodegas de almacenaje. La remodelación debe abrir espacio para estas actividades, salvo en los casos probadamente dañinos desde el punto de vista ambiental. Es necesario dignificar estas actividades en coordinación con otras instituciones como Sercotec. o Corfo. Así, estaremos respetando la diversidad y animación característica en los barrios populares y dignificando actividades habitualmente ignoradas por las políticas públicas.

Por otra parte, en algunas comunas de desarrollo más antiguo, tales como Independencia o Recoleta, existen edificaciones de antigua data, como galpones, talleres o edificios de vivienda abandonados, expuestos a la acción de delincuentes o drogadictos. Algunos tienen claramente un valor patrimonial y su reconversión acabaría con un foco nocivo y contribuirá al enriquecimiento general del entorno. La renovación debe contemplar estos casos ya sea directamente o incentivando a otras instituciones.

Conclusión

Al término del primer proyecto, no dudo que el efecto de multiplicación desatará en el resto de la comunidad, el interés por la intervención de sus barrios con igual procedimiento.

En definitiva se trata de evitar el deterioro físico y social en zonas privilegiadas de nuestras ciudades, por vía de recuperar para el Estado su capacidad de planificar y materializar el desarrollo urbano, beneficiando al conjunto de la sociedad y no incentivando la acción mercantil de las grandes empresas inmobiliarias.

Sólo recuperando el rol conductor del Estado en estas materias, estaremos verdaderamente haciendo ciudad para todos y ahuyentando el lucro que va erosionando inexorablemente nuestro patrimonio urbano.

Debatir hoy día respecto a cambios intrascendentes en la actual legislación, es incentivar más de lo mismo, acentuando el proceso de segregación social extendido a lo largo de todo el país.

Más de alguno me motejará de nostálgico; anclado en el pasado. Es la típica respuesta de quienes no desean rectificar el curso mercantil que presenta en la actualidad nuestro desarrollo urbano.

Nosotros no vamos a ceder. Demostramos ayer que los sueños pueden ser una realidad. Nuestra propuesta es un desafío apasionante para nosotros arquitectos, poseedores de un oficio con un alto contenido social. Es increíble la creatividad que se desata en nuestros colegas cuando experimentan la certeza de estar poniendo su profesión al servicio de la comunidad.

Subrayamos en este Seminario la necesidad de proporcionar a nuestros compatriotas. -cualquiera que sea su condición social- el derecho a un entorno y un hogar digno, el derecho a la belleza y la alegría, el derecho a residir en las localizaciones donde han arraigado hace años y donde anhelan continuar viviendo.

Se requiere voluntad política para materializar esta aspiración. Estamos a las puertas de una elección en la cual confiamos que emerja un mandatario o mandataria dispuesto a enarbolar las banderas de una arquitectura y un urbanismo con el contenido humanista que nunca debimos haber extraviado.

Miguel Lawner

Valparaíso, 25 de Octubre de 2013,

a 75 años del histórico triunfo del Frente Popular,
encabezado por un maestro de Estado:
el Presidente Pedro Aguirre Cerda,
que accedió al poder con una consigna que siempre
debiera inspirarnos en nuestra labor profesional:

Pan, Techo y Abrigo.