



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA DECISIÓN PÚBLICA DE DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS
SOCIALES EN LA POBLACIÓN LAS VIÑITAS DE LA COMUNA DE
CERRO NAVIA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

MARCOS EDUARDO CANALES CÁDIZ

**PROFESOR GUIA:
FRANCISCO SABATINI DOWNEY**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
VIVIEN VILLAGRÁN ACUÑA
GENARO CUADROS IBÁÑEZ**

**Este trabajo ha sido parcialmente financiado por
CONICYT-PCHA / Magíster Nacional / 2015 – 79150054**

SANTIAGO DE CHILE

2017

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Marcos Canales Cádiz

Fecha: 20 de diciembre de 2017

Profesor Guía: Francisco Sabatini Downey

ANÁLISIS DE LA DECISIÓN PÚBLICA DE DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES EN LA POBLACIÓN LAS VIÑITAS DE LA COMUNA DE CERRO NAVIA

El año 2006 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementa el programa piloto de mejoramiento de barrios “Quiero Mi Barrio”, orientado a mejorar los espacios públicos en conjuntos deficitarios. Uno de los 3 barrios críticos de la Región Metropolitana incorporados a este programa fue “Las Viñitas” en la comuna de Cerro Navia.

Este conjunto resultó demolido entre 2012 y 2013, en una decisión adoptada en el año 2008 y ratificada en 2010. El argumento inicial esbozado para dicha demolición, fue el riesgo estructural que se extrajo de un informe DICTUC que indicaba la vulnerabilidad de los edificios ante un terremoto de escala superior a la que afectó a nuestro país en 1985, no obstante, el terremoto de febrero de 2010 de escala superior no afectó ni viviendas ni ampliaciones, pero igualmente resultó demolido en 2012.

Ante esto, el objetivo de esta investigación es analizar el proceso de toma de decisiones de los directivos públicos y políticos a cargo de dicha intervención, para desde ahí sintetizar las causas que expliquen dicha decisión, en el entendido que su supuesto basal no se cumplió.

Esta investigación es de tipo cualitativa, utiliza técnicas de recopilación de información mixta, como la revisión documental de la información pública entre los años 2006 – 2017 y entrevistas a directivos públicos de nivel gerencial y políticos que participaron directa e indirectamente en la toma de decisión.

Se constató, en la síntesis de los datos, que existen iniciativas territorialmente vinculadas a la demolición de las Viñitas, tales como el Parque Hondonada Rio Viejo, y la construcción cercana a 2000 viviendas sociales en los terrenos del ex fundo Santa Elvira en Cerro Navia, resultantes de la sinergia de intervenciones de las que la demolición de Las Viñitas era parte fundamental.

Se concluye, que la toma de decisión de la demolición ocurre en la interacción de 4 elementos explicativos, la intencionalidad y la orientación a la acción de parte de un actor con capacidad de toma de decisión, una problemática real, un entorno proclive y la oportunidad.

Dedicatoria

Esta investigación va dedicada a Evelyn, mi compañera, por ser parte y motivarme en mis aventuras, y quién debió ser víctima de mis horas de investigación y estudio, a Sol, Amara y a Benjamín, por ser una motivación diaria para ser un mejor ser humano y a quienes pido disculpas por el tiempo que no estuve presente, a mi madre y mi Neny por su apoyo a la distancia, a mis hermanos y a mis compañeros del MGPP que me motivaron a terminar este ciclo.

Dedico finalmente esta tesis a las familias de Las Viñitas y que sepan que esta tesis se hizo para sacarlas del anonimato.

Agradecimientos

Este proceso concluye después de una serie de aventuras que he debido vivir para ser quién soy hoy, aunque todavía no me encuentre, pero como dijo un sabio “en medio de la tormenta, aunque no sepas para dónde vas, sólo sostén fuerte tus remos y rema”.

Esta frase creo sintetiza esta investigación, en que en algún minuto no encontraba la lógica, que en algún instante del remar encuentra su sentido y llega a ser lo que es hoy, una humilde síntesis de un proceso que refleja nuestra tensa relación entre poder y transparencia, puesto que al leer nos cuesta definir ¿quién es el malo del relato?, que fue el primer objetivo de investigar este caso, que adelantándome, no lo hay, así como habitualmente en la vida no existen los “malos” o los “buenos” en la pureza del racionalismo, puesto que estos conceptos están intrínsecamente imbricados en sus contextos.

Lo que sí existe, son nubes oscuras que opacan la transparencia, lo que se destaca en la inexistencia información pública que nos dé cuenta de compromisos públicos fiscalizables, adquiridos por el Estado con las familias de Las Viñitas. Hecho que siembra la duda en la capacidad que se entrega al ciudadano para efectuar adecuado control de las decisiones de los directivos públicos, lo que debe ser objeto de atención pública y reiteraré constantemente en esta investigación, por resultarme crucial.

Espero que esta investigación sirva como un insumo para la construcción de una reglamentación en la materia, que consagre derechos y deberes adquiridos resultantes de la interacción de directivos públicos y ciudadanos.

Agradezco a cada uno de quienes compartieron valiosa información conmigo, a quienes generosamente se dieron el tiempo de recibirme para las entrevistas y que no nombraré por respecto del anonimato solicitado por algunos, pero que al leerse se escucharán.

Agradezco la oportunidad de aprendizaje que ha significado el proceso de construir esta tesis.

Tabla de Contenido

1	Introducción.....	1
2	Planteamiento del Problema.....	2
2.1.1	Fundamentación.....	2
2.1.2	Antecedentes del Caso.....	3
2.1.3	Pregunta de investigación.....	8
3	Marco Metodológico.....	11
3.1.1	Objetivo General.....	11
3.1.2	Objetivos Específicos.....	11
3.2	Metodología de Investigación.....	12
3.2.1	Unidad de Análisis.....	13
3.2.2	Técnicas de Validación de Información.....	13
3.2.3	Análisis de la Información.....	14
3.2.4	Estrategia Metodológica.....	15
3.2.5	Línea de Tiempo Inicial.....	16
4	Marco de antecedentes Conceptuales.....	19
4.1	Políticas Públicas de Apoyo a Personas o Lugares.....	20
4.1.1	Políticas de apoyo a personas.....	21
4.1.2	Políticas de apoyo a lugares.....	22
4.1.3	Ley de expropiaciones.....	25
4.2	Procesos de toma de decisión en políticas públicas.....	26
4.2.1	Racionalidad Absoluta.....	28
4.2.2	Racionalidad limitada.....	30
4.2.3	Modelos Mixtos.....	32
4.2.3.1	Actor Racional Unificado.....	34
4.2.3.2	Proceso Organizacional.....	35
4.2.3.3	Burocrático o gubernamental.....	36
4.2.4	Modelo de Sistemas Complejos.....	37
4.3	Síntesis conceptual.....	40
5	Antecedentes Empíricos.....	42
5.1	Programa de Recuperación de Barrios QMB “Barrio Las Viñitas”.....	42
5.2	Plan Urbano – Habitacional “Las Viñitas”.....	50
5.2.1	Diseño y construcción del nuevo barrio.....	51

5.2.2	Gestión habitante del barrio “Las Viñitas”	59
5.2.3	Desocupación, Traslado, Demolición del conjunto y administración del inmueble	65
5.2.3.1	Diseño Operativo.....	66
5.2.3.2	Implementación de las estrategias	71
5.2.4	Diseño y construcción del nuevo barrio en el terreno post demolición	79
5.3	Síntesis	86
6	Explicando las causas de la demolición	89
6.1	La decisión de implementar el Plan Urbano Habitacional Las Viñitas	89
6.1.1	La incorporación de Las Viñitas al programa QMB	90
6.1.2	Contrato parcial QMB	92
6.1.3	Contratación de Informe Estructural DICTUC	93
6.1.4	Nuevo Proyecto	97
6.1.5	Modificación Plan Regulador Comunal.....	99
6.1.6	La recuperación de plusvalías asociada al terreno	100
6.1.7	Nueva Política Habitacional	100
6.1.8	Bajos de Mena - El Volcán	101
6.1.9	Finalización de la Ejecución del QMB.....	102
6.2	Síntesis de las Causas del Plan Urbano Habitacional.....	105
6.3	Demolición efectiva post terremoto de 2010.....	107
6.3.1	La continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición	108
6.3.1.1	Problemáticas barriales.....	108
6.3.1.2	Incertidumbre del comportamiento de los edificios ante eventos sísmicos futuros	111
6.3.1.3	El avance de la implementación del “Plan Urbano Habitacional” Las Viñitas	112
6.3.1.4	Un nuevo Director SERVIU con conocimiento previo de Bajos de Mena	113
6.3.2	La demolición efectiva	114
6.3.2.1	Dinámica de los grupos familiares	114
6.3.2.2	Demoler por riesgo de toma	115
6.3.2.3	Reconversión urbana del terreno	116
6.3.2.4	Diagnóstico común entre los actores.....	116
6.4	Síntesis de las causas de la demolición efectiva	118
7	Conclusiones.....	119
7.1	Síntesis de hallazgos empíricos	119

7.2	Conclusiones Teóricas	124
7.3	Evaluando la intervención en Las Viñitas	128
8	Bibliografía.....	131
9	Anexos.....	139
9.1.1	Anexo N° 1 - Cuadro N° 19: Síntesis de decisiones:.....	140
9.1.2	Anexo N° 2 - Ilustración 24 : Línea de Tiempo “Intervención MINVU Barrio Las Viñitas de la comuna de Cerro Navia”	141

Índice de tablas

Tabla 1: Identificación actores vinculados a la iniciativa	17
Tabla 2: Identificación de categorías y tipos de cargo entrevistados.....	18
Tabla 3: Obras del Contrato de Barrio “Las Viñitas”	44
Tabla 4: Identificación de costos de reparación estudio DICTUC.....	46
Tabla 5: Costos Plan Urbano Habitacional Año 2009	49
Tabla 6: Identificación proyectos de viviendas sociales Fundo Santa Elvira	52
Tabla 7 : Lotes expropiados para construcción “Parque La Hondonada”	54
Tabla 8: Resumen 1er catastro familias “Las Viñitas”	60
Tabla 9: Resumen 1er catastro familias “Las Viñitas”	64
Tabla 10: Síntesis Diseño Operativo Alternativas de Movilidad.....	68
Tabla 11: Programación de desocupación y demolición por zonas “Las Viñitas”	70
Tabla 12: Nomina direcciones que interponen recursos de protección	73
Tabla 13: Resoluciones de asignación de subsidios de arriendo para familias	76
Tabla 14: Resumen ocupación Las Viñitas 01-2013.....	77
Tabla 15: Identificación de elementos explicativos Plan Urbano Habitacional Las Viñitas	105
Tabla 16: Identificación de elementos explicativos de demolición Las Viñitas.....	118
Tabla 17: Síntesis de decisiones que derivan en la demolición:.....	140

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Imágenes Las Viñitas (2006).....	3
Ilustración 2 “Cañadón La Hondonada”	4
Ilustración 3 Plano de Loteo y emplazamiento “Conjunto Habitacional Las Viñitas”	5
Ilustración 4 Ampliaciones Las Viñitas (2006)	6
Ilustración 5 Plano Emplazamiento Lomas del Prado (Macrozona)	8
Ilustración 6 Fotos 26-04-2016 (Vista Calle La Hondonada)	9
Ilustración 7 Fotos 26-04-2016 (Vista Calle Mapocho)	9
Ilustración 8: Línea de tiempo “Las Viñitas”	16
Ilustración 9: Identificación de instrumentos normativos MINVU para rehabilitación urbana.....	25
Ilustración 10: Ubicación de los 3 barrios dentro de su contexto comunal y metropolitano	42
Ilustración 11 : Modificación PRC Cerro Navia.....	52
Ilustración 12: Plan Maestro SEREMI MINVU Fundo Santa Elvira.....	53
Ilustración 13: La Hondonada Rio Viejo año 2006	53
Ilustración 14: Plano Loteo “Lomas del Prado”.....	56
Ilustración 15: Imágenes viviendas previo a su entrega proyecto “Lomas del Prado”	57
Ilustración 16: Fotos Desocupación año 2012.....	71
Ilustración 17: Lamina desocupación y demolición Las Viñitas 12-11-2012.....	77
Ilustración 18: Evaluación de alternativas de desarrollo y anteproyectos, Las Viñitas	80
Ilustración 19: Imagen Objetivo.....	81
Ilustración 20: Plan Maestro Las Viñitas según lineamientos SERVIU 2013	83
Ilustración 21: Plan Maestro “Las Viñitas” según lineamientos SERVIU	85
Lamina N° 22: Síntesis Causas demolición Las Viñitas	119
Ilustración 23: Macrozona Las Viñitas Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth ...	128
Ilustración 24 : Línea de Tiempo “Intervención MINVU Barrio Las Viñitas”	141

1 INTRODUCCIÓN

Durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, en el año 2006 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, comienza la implementación del primer programa piloto de recuperación de barrios, denominado “Quiero Mi Barrio”, en la perspectiva de atender problemáticas cualitativas de barrios y viviendas deterioradas.

Este programa tiene por objetivo, según lo indicado en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 14 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del año 2007;

“Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2007)”.

En la Región Metropolitana se incorporan 4 barrios definidos como críticos a este piloto, que son; Santa Adriana en Lo Espejo, Villa Portales en Estación Central, Bajos de Mena en Puente Alto y Las Viñitas en Cerro Navia, resultando difícilmente implementable el programa en estos 2 últimos, en los que posteriormente a su egreso del programa, se desarrollan procesos de regeneración urbana que involucran la demolición de viviendas sociales.

El barrio que nos importa abordar en esta investigación es “Las Viñitas” de la comuna de Cerro Navia, puesto que este tuvo la particularidad que a diferencia de Bajos de Mena, existió un informe estructural del DICTUC que indicó que las viviendas eran vulnerables ante un terremoto de intensidad superior al de 1985 a raíz de las intervenciones efectuadas por las familias en la estructura, principalmente para construir ampliaciones irregulares.

Esta situación propiciará una serie de decisiones públicas, que derivan en su demolición entre los años 2012 y 2013, posterior al terremoto de febrero de 2010, de una intensidad superior al de 1985.

De esta forma, el conjunto es demolido a pesar que las viviendas no sufren daños con el terremoto, ni vivienda original, ni las ampliaciones irregulares.

Ante lo que cabe la inquietud respecto las causas efectivas de la demolición de este conjunto entre los años 2012-2013.

Para abordar esta tarea, esta investigación analiza los modelos de toma de decisión como el medio para entender la forma en que los directivos públicos y las autoridades políticas toman sus decisiones, puesto que de esa forma podemos llegar entender las causas basales de la demolición.

2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1.1 Fundamentación

El año 2006 el MINVU implementó el programa de Mejoramiento de Barrios “Quiero Mi Barrio¹” en 87 barrios de 33 comunas de Santiago, siendo 4 barrios denominados de “alto deterioro”.

El programa “QMB” va² a intervenir 87 barrios en 33 comunas de Santiago, con un costo aproximado de 32 mil millones de pesos. Santa Adriana es uno de los cuatro sectores considerados con alto deterioro. Los otros son la Villa Portales, en Estación Central; Villa El Volcán, en Puente Alto y Las Viñitas, en Cerro Navia. Se espera que en tres años, la calidad de vida de sus habitantes cambie (GTZ - MINVU - CEPAL, 2008, pág. 30).

La presente investigación tiene por foco de atención, el cuarto de estos barrios, el conjunto habitacional “Las Viñitas” en la comuna de Cerro Navia.

La particularidad de este barrio, es que conjunto a Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto, fue demolido por el MINVU, como parte de una intervención de regeneración urbana.

No obstante, el hito que lo constituye como un caso paradójico es que la decisión inicial de la demolición del conjunto se fundó en un informe estructural requerido al DICTUC que indicaba la vulnerabilidad de los edificios ante un sismo de intensidad superior al que afectó a Chile en 1985, no obstante, el terremoto de 2010 no afectó estructuralmente a los edificios, pero de todos modos fue demolido el año 2012.

Ante esto cabe preguntarse ¿Cuáles son las causas que explican la demolición de un conjunto de viviendas sociales sin problemas estructurales?

¹ En adelante QMB

² Intervino.

2.1.2 Antecedentes del Caso

La población “Las Viñitas” se emplazaba en la comuna de Cerro Navia colindante con avenida Mapocho en lo que era el límite urbanizado de dicha comuna. Este conjunto tenía una superficie de 62.134 mt² en que habitaban 3665 habitantes, con un total de 1029 departamentos, agrupados en bloques de departamentos de tres pisos, en que los primeros pisos eran unidades de sólo una planta, mientras que los segundos pisos correspondían a la tipología dúplex, ambas tipologías de 36 mts².



Ilustración 1 Imágenes Las Viñitas (2006)

La construcción del barrio Las Viñitas corresponde al periodo de intensa entrega de viviendas por parte del Estado. Construida durante los años 1984 y 1985, el barrio está compuesto por tres poblaciones: Viñita I, Viñita II y La Hondonada, con un total de 67 bloques que suman 1.029 departamentos, en donde habitan alrededor de 3.600 personas. La mayoría de los habitantes originarios de la población provenían de campamentos de Quinta Normal, los cuales fueron erradicados de su lugar de origen, entre otras cosas, producto del terremoto que afectó a la zona central del país en marzo de 1985, entregándose incluso algunas viviendas sin terminaciones (SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, 2008, pág. 16).

Desde el punto de vista de la integración vial, su conexión a la zona central de Santiago era por avenida Mapocho, vía directa a la zona centro de Santiago, pero que a la época de su edificación correspondía al límite de la zona urbana de Cerro Navia. Al sur colindaba con el cañadón La Hondonada³, zona de alto deterioro urbano que era un foco de basurales irregulares en el sector.

³ Mención aparte merece el sector denominado La Hondonada Río Viejo, localizada en el antiguo fundo Santa Elvira de una superficie de 400 has., que corresponde a una extensa depresión que fue formada por un antiguo brazo del Río Mapocho que actualmente presenta una concavidad de 35 has de área y una capacidad hídrica de acumulación de 2.100.000 m³ de agua, con una profundidad promedio de 6 metros, lo que es producto de una erosión antrópica, a través de la extracción de áridos que fueron utilizados para el relleno de algunos sectores en la construcción del aeropuerto de Pudahuel, puesto que este suelo por su constitución depositaria está compuesto de partículas de arenas, bolones poco angulosos y gravas, lo que ha producido un desnivel en su topografía, variando de los 473 m.s.n.m. hasta los 484 m.s.n.m. en su cota más elevada (Municipalidad de Cerro Navia, 2011, pág. 15).

Este sector se caracterizaba por su situación de enclave y aislamiento respecto a comunas colindantes y, además por su alto nivel de dependencia de la oferta de servicios que se desarrollan en los otros sectores de la comuna. Cabe destacar que se ubicaba en el límite urbanizado de la comuna y de la región Metropolitana de Santiago. Esta condición de borde urbano, sumada a la presencia de sitios intersticiales y la depresión física llamada “El Cañadón de La Hondonada” le otorga al sector una imagen urbana de deterioro físico y ambiental (SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, 2008, pág. 16).



Ilustración 2 “Cañadón La Hondonada”

Este conjunto se encontraba dividido en 3 zonas, La Hondonada, Las Viñitas I y II, los que se agrupaban 9 copropiedades, lo que provocaba una serie de problemáticas a escala de vivienda y condominios pero también de barrio.

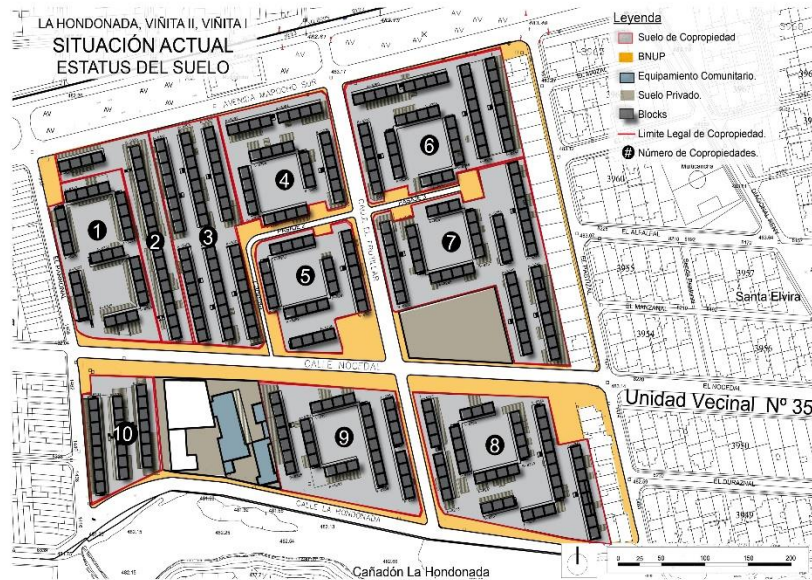


Ilustración 3 Plano de Loteo y emplazamiento “Conjunto Habitacional Las Viñitas”

El desgaste ambiental es también un agravante de la situación de precariedad del barrio, pues la escasez de áreas verdes y la presencia de vertederos clandestinos, plagas y el acopio de desechos en espacios comunes, empeoran la calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, la presencia de sitios abandonados e inseguros, dan una imagen de deterioro que influye negativamente sobre la percepción y el sentido de pertenencia de sus habitantes al barrio (SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, 2008, pág. 18).

Estas familias resultaron beneficiadas mediante el sistema de postulación, asignación y venta de viviendas destinadas a atender situaciones de marginalidad habitacional regulado por el Decreto Supremo. N° 62 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴. Este consideraba que las familias efectuaban un ahorro individual de 10 UF, con lo que se les subsidiaba en 140 UF y complementado un crédito hipotecario de cargo del Servicio de Vivienda y Urbanización⁵, monto con que las familias adquirirían las viviendas.

Este conjunto fue incorporado el año 2006 al programa piloto de mejoramiento de barrios “QMB”, como uno de los 3 barrios críticos de administración directa de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo⁶. El argumento indicado por la SEREMI para la intervención en este conjunto fue que:

El barrio se encuentra en una situación de deterioro, principalmente por la calidad constructiva de las viviendas, pues dado el reducido espacio de los departamentos, muchos residentes han realizado ampliaciones irregularmente, apropiándose de

⁴ En adelante MINVU.

⁵ En adelante SERVIU.

⁶ En adelante SEREMI.

espacios comunes y poniendo en riesgo la estructura de los bloques (SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, 2008, pág. 18).

De este modo la integración del conjunto al piloto remitía a condiciones de carácter constructivo de los edificios y diseño de espacios comunes, pero no obstante, también en torno a variables más bien sociales de la habitabilidad en el condominio y que impactaban en la percepción, pertenencia y sentido de seguridad de sus habitantes.

En esta población, las problemáticas, tanto sociales como espaciales, se encuentran en un punto bastante crítico, donde se aprecian serios problemas de hacinamiento, irregularidad en cuanto a las ampliaciones realizadas por parte de sus habitantes para tratar de resolver esta problemática; delincuencia, drogadicción, cesantía, entre otras, son dificultades que se suman a la del hacinamiento (Municipalidad de Cerro Navia, 2006, pág. 205).

La intervención en Las Viñitas comenzó con la instalación de un equipo de la SEREMI en el barrio, quienes tenían por tarea la elaboración de un “Diagnóstico de Base” para determinar el estado del conjunto al ingresar el programa.

En este diagnóstico se evidenciaron problemáticas de carácter físico asociada a las unidades de vivienda, pero también de barrio, a espacios públicos y urbanización. Fue también acentuada la demanda de los habitantes y de la I.M de Cerro Navia respecto a seguridad estructural de los edificios, dado que existían un alto número de ampliaciones que intervinieron la estructura de los edificios.



Ilustración 4 Ampliaciones Las Viñitas (2006)

Ante esto, se acordó por parte del programa, Municipalidad y los habitantes, la realización, como parte de los componentes de inversión del programa QMB, de un estudio estructural del conjunto para evaluar el estado de los edificios ante las intervenciones que se habrían hecho por parte de sus habitantes.

Este informe fue realizado por el DICTUC de la Universidad Católica, siendo entregados sus resultados en abril del año 2008. Este informe arrojó como conclusión que las estructuras estaban en condiciones deficitarias.

El mayor problema observado dice relación con las modificaciones estructurales generadas por autoconstrucción de los pobladores, que no sólo son en sí estructuralmente inadecuadas, sino que afectan la estructura original de diversas maneras. La más importante es la generación de accesos a estas ampliaciones que involucran perforaciones sobre la estructura original de los edificios, aspecto que sí puede tener implicancias importantes durante un sismo (DICTUC S.A., 2008, pág. 22).

La principal conclusión del informe fue que “La capacidad estructural para las condiciones de análisis (normas vigentes y sismo 1985) es deficitaria, razón por la cual se sugiere reforzar los edificios” (SERVIU Región Metropolitana, 2010, pág. 3).

Este informe, fue presentado ante las familias del conjunto, a quienes se les propuso el reforzamiento de los edificios. Lo que fue rechazado por los habitantes conjunto a la I.M de Cerro Navia, quienes solicitaron como medida la realización de una intervención urbana de mayor escala que involucraba la demolición del conjunto habitacional y el traslado de sus habitantes a otro conjunto que cumpliera con las condiciones de habitabilidad del año 2008.

De esta manera, el Programa de Recuperación de Barrios “QMB” cierra su intervención en el territorio y la intervención pasa al SERVIU Metropolitano, quién tendría como misión la demolición del conjunto habitacional y la construcción de un nuevo barrio en lo que sería el “Plan de Regeneración Urbano Habitacional – Las Viñitas”.

En el marco de esta intervención urbana, se construye un nuevo conjunto habitacional en el ex Fundo Santa Elvira llamado “Lomas del Prado” conjunto que contempla 314 casas y 608 departamentos en su diseño y al que se trasladan parte de las familias el año 2012.

De igual forma se construyen 918 viviendas adicionales para familias allegadas de la comuna y un Parque Urbano en los ex predios del Cañadón La Hondonada.

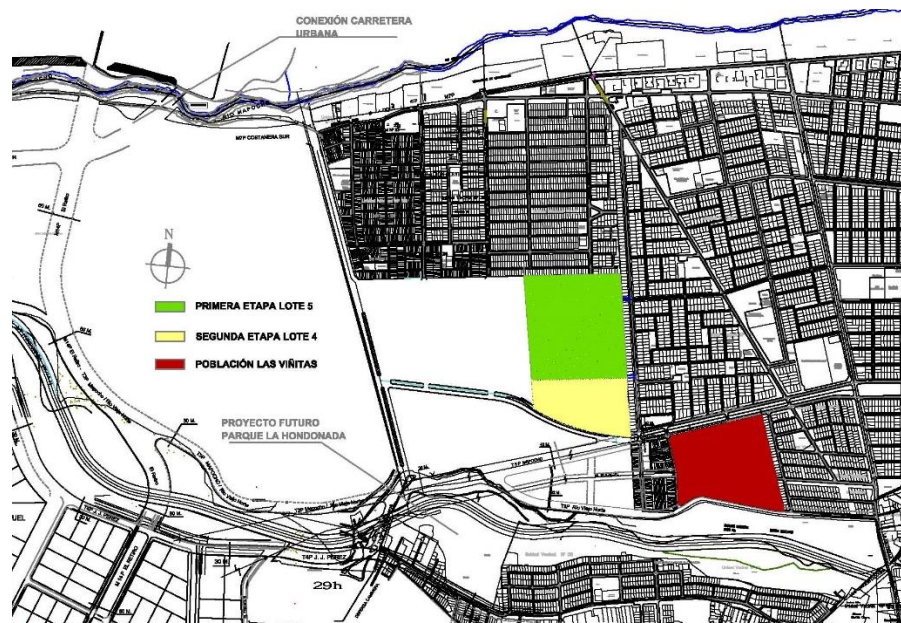


Ilustración 5 Plano Emplazamiento Lomas del Prado (Macrozona)

2.1.3 Pregunta de investigación

El año 2008 el MINVU decide la demolición del conjunto habitacional “Las Viñitas”, esto en el marco de una estrategia piloto de edificación, traslado y demolición que involucró compra de terreno, traslado de las familias y posterior demolición del conjunto habitacional.

El argumento esbozado inicialmente para justificar la demolición, era el informe estructural licitado al DICTUC que indicaba la debilidad estructural de los edificios ante un sismo de gran intensidad, producto de las ampliaciones irregulares.

El 27 de febrero año 2010 nuestro país fue afectado por un terremoto de gran intensidad, no obstante, las viviendas de “Las Viñitas” no sufrieron daño estructural con el sismo, lo que fue constatado por las visitas efectuadas por los profesionales SERVIU e información documental.

A pesar de ello, el año 2012 comenzó la demolición del conjunto, finalizando en 2013. Las familias fueron destinadas a los nuevos conjuntos construidos por SERVIU y el terreno donde se encontraba el ex conjunto habitacional a abril de 2016 se encontraba convertido en un vertedero ilegal, agravando las condiciones ambientales del barrio, siendo administrado por SERVIU.



Ilustración 6 Fotos 26-04-2016 (Vista Calle La Hondonada)



Ilustración 7 Fotos 26-04-2016 (Vista Calle Mapocho)

Paralelamente a esta intervención, se desarrollaron una serie de otras iniciativas de vivienda social e intervención urbana en el barrio, como cambio al plano regulador de la comuna de Cerro Navia, la construcción de otras viviendas sociales en el sector y la construcción del parque “La Hondonada”, todas obras que se activan conjunto a la decisión de demolición del conjunto habitacional “Las Viñitas”.

En este entendido, el objetivo de esta investigación es determinar las causas de la toma de decisión, considerando que el argumento inicial que originaba la demolición, que era el daño estructural y el riesgo de las familias, no se cumplió con el terremoto de 2010 que sería el segundo de mayor magnitud que ha afectado a nuestro país con 8.8 grados

en escala Richter⁷ por sobre los 8 grados del terremoto de 1985 que se tomó como referencia para dicho informe.

Tabla 1: Magnitud Terremotos 1985 y 2010

Fecha terremoto	Magnitud de Mw
03/03/1985	8°
27/02/2010	8.8°

(Fuente: Centro Sismológico de la Universidad de Chile)

Ante esto, resulta atingente estudiar esta experiencia, por la magnitud en materia de rehabilitación urbana, así por sus implicancias prácticas en la gestión pública en materia de toma de decisiones.

Es este contexto, la pregunta que guía esta investigación es:

¿Cuáles son las causas que explican la decisión de demolición de las “Las Viñitas” considerando que el conjunto no sufrió daños estructurales con el terremoto del 27 de febrero de 2010?

⁷ Según Centro Sismológico de la Universidad de Chile el efecto del terremoto fue un Tsunami destructor y mayor, más información en Centro Sismológico Nacional véase en www.sismología.cl

3 MARCO METODOLÓGICO

3.1.1 Objetivo General

Analizar el proceso de toma de decisión pública desarrollado por las autoridades nacionales y locales involucradas en la demolición de la Población “Las Viñitas”, para determinar las causas que explican su demolición posterior al terremoto del 27 de febrero de 2010.

3.1.2 Objetivos Específicos

- Describir el proceso de intervención urbana en la Población “Las Viñitas” a partir del ingreso del programa de Recuperación de Barrios “QMB”, para definir los hitos del proceso de rehabilitación urbana impulsado desde el año 2006 en el barrio.
- Explicar las causas de la decisión de la demolición del conjunto habitacional.

3.2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se enmarca en una metodología de tipo cualitativo, en la que “los hechos’ no serían más que el resultado (de la producción científica) de la percepción del investigador. Incluso si la observación es científica, jamás es otra cosa que el producto de sus sentidos y de su representación del mundo. Según esta corriente, las más refinadas técnicas de investigación no podrán hacer nada. Por el contrario, la aceptación de la relatividad de los hechos posibilitará diferentes lecturas y, por consiguiente, una aproximación más rica de la realidad (Portuois & Desmet, 1992, pág. 12)”.

A partir de esto asumimos que toda producción científica se corresponde con una forma de conocer la realidad, que está basada en el prisma desde el cual se está observando. En esta misma línea, los instrumentos construidos para la recopilación de la información son incapaces de dar cuenta de la realidad total en que se pretenden aplicar, sino más bien recogen los elementos acotados relacionados con los objetivos de investigación.

Además pretendemos conocer una realidad que está marcada por un mundo de interacciones, principalmente entre los actores que han sido participes en la unidad de análisis, en tanto públicos y privados, en que se reflejan intereses de cada parte, pero a su vez producen efectos indeterminables en base a su interacción, si a ello sumamos la existencia de una transición entre coaliciones de poder a cargo de la gestión de la intervención en “Las Viñitas”, integramos un valor adicional.

Esta metodología, nos permite dialogar con el discurso presente en los funcionarios públicos y autoridades, extrayendo de estos su visión sobre las características de la intervención, su diseño, sus transformaciones y sus aprendizajes obtenidos del proceso de rehabilitación urbana desarrollado en Las Viñitas.

Esta investigación será del tipo explicativa siguiendo a Selltiz (Selltiz, 1980) puesto que busca configurar un relato que dé cuenta desde el discurso de los agentes participantes, del proceso y sus características, para explicar las razones o argumentos para la toma de decisión de la demolición del conjunto habitacional “Las Viñitas”.

En la investigación cualitativa no se pretende resguardar la cuantificación estadística, sino que la unidad de análisis tenga características que permitan recoger los juicios de un segmento de personas, o un colectivo.

En este entendido, Golden describirá al entrevistado:

Como cualquier persona que da información directamente relevante para los objetivos del estudio y que es seleccionada porque ocupa una posición única en la comunidad, grupo o institución a estudio. Considerando este criterio, las características de los entrevistados deben permitir el logro del objetivo del estudio (Valles, 1997, pág. 187)”.

Así en la investigación cualitativa el factor más importante es la credibilidad del discurso de los entrevistados y su capacidad de ser representantes de juicios colectivos por su posición en la comunidad de estudio.

3.2.1 Unidad de Análisis

Nuestra unidad de análisis la constituyen los funcionarios, directivos públicos y autoridades políticas, que hayan participado en alguna etapa del proceso de rehabilitación urbana desarrollado por el MINVU en el conjunto “Las Viñitas” de la comuna de Cerro Navia.

La definición de los entrevistados se realizará mediante la técnica del mapa de actores y línea de tiempo, definiendo de esa forma, temporalmente su participación en la intervención del MINVU.

Las técnicas a utilizar serán la entrevista no directiva, la que se utiliza según Portuois y Desmet (Portuois & Desmet, 1992) para clarificar conductas, frases críticas, elucidar información que no queda suficientemente clara.

La técnica consiste en la realización de entrevistas en las que el entrevistador no emite juicios o consejos al entrevistado en relación a sus sentencias, sino que se remite a escuchar el relato e interrogarlo de acuerdo a los objetivos de su investigación. Esta sigue la estructura de una entrevista convencional con preguntas abiertas al comienzo y cerradas al final, pero que en vista de la flexibilidad de esta técnica es posible orientar de acuerdo a los avances que se producen en el desarrollo de la entrevista, reformulando las preguntas o estimulando el discurso a través de preguntas desafiantes.

Esta técnica será complementada con el análisis documental de la información disponible de carácter público, así como a otros documentos referidos por los propios entrevistados.

3.2.2 Técnicas de Validación de Información

Para resguardar la validez de la información resultante de esta investigación se utilizarán algunas de las técnicas propuestas por Pourtuois y Desmet (Portuois & Desmet, 1992, págs. 60-73), que son respectivamente la triangulación, en su variante metodológica, de las fuentes e interna y la saturación empírica.

- a. La triangulación denominada también aproximación por métodos múltiples, será utilizada en sus variantes:
 - a) Metodológica: Se entiende como la utilización de diferentes métodos en la recogida de datos. En nuestro caso se utilizarán técnicas distintas, tales como la

revisión de información disponible tanto pública como privada, revisión de fuentes web, revisión de revistas de investigación, entrevistas no directivas y análisis de contenido.

- b) De las fuentes: en este caso refiere a diversificar los informantes en la recogida de la información. En este caso se entrevistará funcionarios, directivos públicos y autoridades políticas de ambas coaliciones de gobierno, para evitar un sesgo político en la evaluación, así como se entrevistará a distinto nivel de jerarquía pública considerando jefatura de servicio, funcionarios de nivel directivo medio y equipos en terreno contrastando la visión según cada nivel de información, a su vez se entrevistará a escala municipal, ministerial y parlamentario.
- c) Interna: referida a un análisis de los estados de ánimo que pueden intervenir en los juicios emitidos por los informantes, pero que debe comenzar por el propio investigador que expone sus prejuicios e intencionalidades que pueden afectar la credibilidad de la investigación. En el caso de esta investigación el investigador es funcionario público desde el año 2007 del SERVIU RM, dependiente del MINVU, a su vez en el año 2011 participó en la actualización del catastro de habitantes de Las Viñitas previo a la demolición, no cumpliendo ninguna función de responsabilidad, mientras que el año 2014 fue responsable de coordinar el concurso de proyectos que se declaró desierto respecto al terreno de Las Viñitas. En este entendido ha tenido una relación tangencial con el fenómeno de investigación, por lo que conoce a los funcionarios que formaron parte de la etapa inicial, así como a quienes posteriormente en el cambio de gobierno asumieron la continuidad de la iniciativa, por ende existen juicios a priori respecto a la intervención. No obstante los métodos establecidos “pretenderán” mantener los juicios del investigador por debajo de los de los informantes.

- b. La recopilación de información se dará por completada cuando se cumpla con el criterio de saturación empírica, entendido este como “el momento en que la información redundante en lo sabido, y por lo mismo el objeto se ha agotado en sus descriptores (Canales, 2006, pág. 24)”.

3.2.3 Análisis de la Información

El análisis de la información se realizará a través de la técnica de análisis de contenido en su categoría semántica, correspondiente al del sentido del texto en sus párrafos y la conformación de las unidades significativas.

En el nivel semántico se realiza un análisis por categorías que puede estar basado en palabras, temas, personajes, u acontecimientos. Para la definición de estas se divide el texto en unidades y estas en categorías, lo que puede ser previo o posterior al análisis, por tanto hay categorías que pueden ser propuestas o extraídas del propio discurso.

En relación a la profundidad de la investigación, el nivel léxico y sintáctico nos permite la exploración y la descripción, mientras el nivel de análisis semántico corresponde a la categoría de investigación explicativa (Satriano & Moscoloni, 2000).

En este caso las categorías están asociadas a los períodos de la intervención de rehabilitación urbana en Las Viñitas que comienzan en 2007. Así, como un elemento orientador de los hechos se utilizará la técnica de cronología de datos de línea de tiempo.

De igual forma, para efectos de complementar el análisis de los datos se utilizará una adaptación del investigador de la técnica de estructura narrativa propuesta por Barzelay (Barzelay, 2004), dado que permite estructurar la investigación mediante una relación entre eventos que explican un episodio central.

Mediante estas técnicas de análisis, se estima se podrá dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la presente investigación.

3.2.4 Estrategia Metodológica

En virtud a lo anterior, la presente investigación establece la siguiente estrategia metodológica que indica las distintas etapas que desarrollará y de esta forma materializar sus objetivos:

- Revisión de información; en un primer instante se revisan las fuentes de información secundaria y terciaria que permitan describir superficialmente el fenómeno de análisis, para contar con una descripción a modo de sistematización de la experiencia de análisis.
- Línea de tiempo; una vez revisada la información disponible principalmente en los archivos del MINVU se construye una primera versión de una línea de tiempo, la que de manera global indica las distintas etapas en las que se dividió la intervención en la Población Las Viñitas.
- Mapa de actores; en base a la información recopilada de fuentes secundarias y terciarias se segmentan las responsabilidades e instituciones asociadas a la intervención en sus distintas etapas, de lo que se extrae un mapa de actores, que indique las autoridades ligadas a la toma de decisión tanto directa como indirecta.
- Determinar funcionarios públicos involucrados en la intervención, segmentándolos en Estamento Directivo de 1er Nivel, Directivo en 2do Nivel (Ejecutor) y Nivel funcionario ejecutor.
- Aplicación de entrevistas no directivas de acercamiento a la experiencia de análisis a los informantes claves destacados en el mapa de actores.
- Revisión de línea de tiempo de acuerdo a nueva información disponible y su adaptación de acuerdo a los nuevos hallazgos de las etapas anteriores.

- Definición de entrevistados en 2da aplicación dependiendo de los puntos no abordados o emergentes de las etapas anteriores, con el fin de profundizar en los elementos de toma de decisión pública.
- Elaboración del informe final de tesis.
- Conclusiones.

3.2.5 Línea de Tiempo Inicial

Para facilitar el análisis de los datos, se propone la siguiente línea de tiempo en que se disponen los hitos de mayor importancia para la iniciativa de investigación.

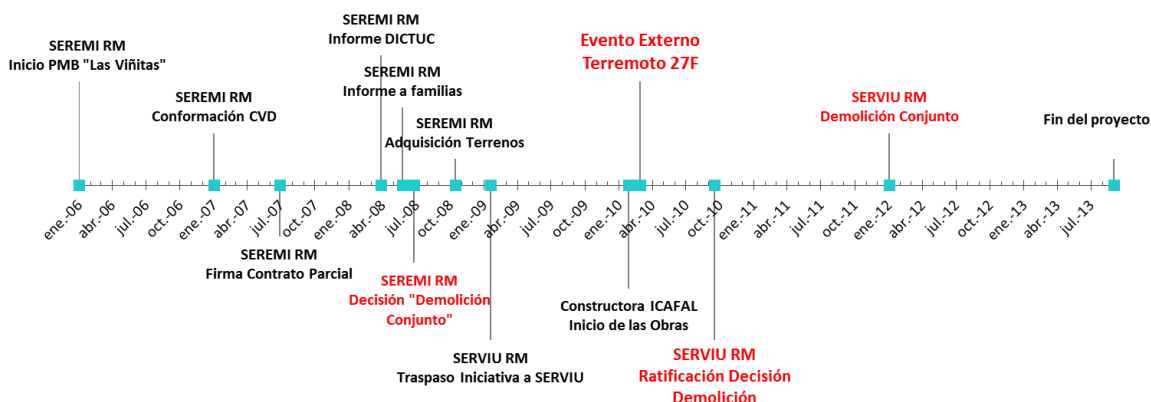


Ilustración 8: Línea de tiempo "Las Viñitas" Fuente: Elaboración propia

Considerar que el punto indicado como fin del proyecto, es en referencia a la finalización del proceso de demolición y solución a las familias en el terreno del conjunto, no respecto a la materialización efectiva de un nuevo conjunto habitacional.

Adicionalmente, los actores institucionales, los directivos y funcionarios asociados a la iniciativa identificados según prioridad, son los siguientes:

Tabla 2: Identificación actores vinculados a la iniciativa

	Nombre	Institucionalidad	Cargo relacionado a la intervención	Período
	Nicolás Monckeberg	Cámara de Diputados	Diputado de la República	2014-2018
	Cristina Girardi	Cámara de Diputados	Diputado de la República	2008-2018
	Cristina Girardi	Municipalidad de Cerro Navia	Alcaldesa	1996-2008
	Luis Plaza	Municipalidad de Cerro Navia	Alcalde	2008-2016
	Nelson Morales	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo RM	Secretario Regional Ministerial	2006-2008
	Carlos Estévez	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo RM	Secretario Regional Ministerial	2008-2010
	Ignacio Moulian	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo RM	Encargado Barrio "Las Viñitas" Programa QMB	2006-2008
	Andrés Silva	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Director	2008-2010
	Paulina Muñoz	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Subdirectora de Operaciones Habitacionales	2008-2010
	Ignacio Moulian	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Encargado Barrio "Las Viñitas"	2008-2010
	Gonzalo Riquelme	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Subdirector de Vivienda y Equipamiento	2008-2011
	Jocelyn Figueroa	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Encargada Barrios SERVIU	2006-2010
	Antonio Llompert	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Director	2010-2011
	Érica Pérez	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Subdirectora de Operaciones Habitacionales	2010-2014
	Ignacio Moulian	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Ejecutivo Proyectos "Las Viñitas"	2010-2011
	Daniel Johnson	Servicio de Vivienda y Urbanización RM	Director	2011-2014
	Marisol Rojas	Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo RM	Secretario Regional Ministerial	2010-2014

Fuente: Elaboración propia

Es de notar, que no todos los entrevistados autorizaron a que sus entrevistas fueran identificadas con sus nombres, ante ello, se elabora la siguiente categorización que permitirá clasificar las fuentes con sus instituciones y su relación con las categorías de entrevistados que se proponen.

Tabla 3: Identificación de categorías y tipos de cargo entrevistados

Categoría	Tipo de Cargo
Directivo político	Diputado
	Alcalde
Directivo Alto	Director SERVIU
	Secretario Regional Ministerial
Directivo Medio	Subdirector SERVIU
	Jefe Departamento SERVIU
	Director Municipal
Ejecutivo	Jefe de Barrios SEREMI Las Viñitas
	Jefe de Sección SERVIU
	Jefe de Equipo SERVIU Las Viñitas
Profesional	Profesional Equipo Las Viñitas
	Profesional Equipo Municipal

Fuente: Elaboración propia

Estas serán las etiquetas que se utilizarán para identificar a los entrevistados que solicitaron anonimato, en relación a la intervención en “Las Viñitas”.

4 MARCO DE ANTECEDENTES CONCEPTUALES

La presente investigación, conceptualmente se pregunta ¿cómo se toman las decisiones en las políticas públicas? Para desde ahí analizar en particular, el ¿Cómo se tomó la decisión de demoler el conjunto habitacional Las Viñitas?, considerando que dicha edificación no sufre daños a raíz del terremoto de febrero de 2010, lo que nos pone en el escenario de una decisión inicial, posteriormente ratificada aunque sus argumentos materiales se falsean.

Inicialmente, el valor Las Viñitas como caso de investigación refiere a lo que Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2004) denomina un “Caso atípico o extremo”:

Los casos atípicos o extremos suelen relevar más información porque activan más actores y más mecanismos básicos en la situación que se estudia. Además, desde una perspectiva tanto orientada a la comprensión como a la acción, suele ser más importante clarificar las causas profundas de un determinado problema y sus consecuencias que describir los síntomas del problema y la frecuencia con la que estos ocurren (Flyvbjerg, 2004, pág. 45).

En este entendido, nos interesa describir y clarificar las causas profundas, puesto que a través de ellas logramos comprender la toma de decisiones en esta intervención y proponer medidas de perfeccionamiento u optimización.

Para explicar la toma de decisiones, la presente investigación desarrolla la presentación de las principales medidas utilizadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo chileno, en materia de intervención en rehabilitación urbana, entendido como su marco normativo, que aplica al caso de estudio. Poniendo, especial acento en 2 paradigmas, que son apoyo a personas y apoyo a lugares.

De esta descripción, se deriva en los principales modelos de toma de decisiones en materia de gestión pública, destacando la importancia de las visiones más dinámicas o complejas en que convergen la posibilidad de distintas racionalidades o arracionalidades.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A PERSONAS O LUGARES

La Política Nacional de Desarrollo Urbano⁸ (MINVU - PNUD, 2012), entendida como el plan estratégico adoptado por nuestro país, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en la ciudad, reconoce la existencia de sectores sociales segregados residencialmente, de lo que se extrae una intención pública de atender a esta problemática.

La que es ratificada, en la propuesta de Política de Suelo para la Integración Social emanada del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que indica que la segregación residencial “no sólo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino que a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2015, pág. 4)”.

En este sentido, uno de los objetivos propuestos por la PNDU aprobada el año 2014, es; “implementar políticas de recuperación de condominios sociales dirigidas a familias propietarias de viviendas en edificaciones colectivas que presenten problemas urbanos o constructivos críticos, tales como densidad excesiva, tamaño insuficiente o problemas sociales, como alta concentración de pobreza o delincuencia” (PNUD-MINVU, 2014, pág. 25).

De esta forma, el problema de la segregación residencial tendría 2 dimensiones, uno asociado a la provisión de viviendas orientada a resolver el “déficit cuantitativo” considerando las unidades habitacionales nuevas para familias allegadas, lo que podríamos afirmar como una medida proyectiva, en que se pretende que dicha vivienda construida tenga mejores condiciones de acceso a bienes públicos, de tamaño y de prestaciones a las familias.

Pero en una segunda dimensión, identifica un problema de carácter descriptivo, en que este corresponde al bajo estándar o emplazamiento deficiente de las edificaciones que constituyen el parque habitacional existente⁹ o el “déficit cualitativo” respecto al que se deben generar medidas de rehabilitación urbana.

⁸ PNDU en adelante

⁹ Al año 2010 se estimaba por parte de ATISBA que 1.684.190 personas habitaban en conjuntos que calificaban en la categoría de Guetos; véase Reporte “Estudio Guetos en Chile” 2010 (ATISBA - Estudios y Proyectos Urbanos, 2016).

4.1.1 Políticas de apoyo a personas

En relación al déficit cuantitativo se evidencia un instrumento protagonista en la política habitacional chilena, que es el subsidio habitacional, intervención basada en lo que llamamos una política de “apoyo a personas¹⁰”, puesto que focaliza en sujetos que no son capaces por medios autónomos de acceder al bien “vivienda” en el mercado, por lo que el Estado complementa de acuerdo a la renta del sujeto, mediante un aporte no reembolsable, el valor para que este adquiera o construya una vivienda¹¹.

Se considera que los subsidios a la demanda son claramente más eficientes que los subsidios a la oferta, debido a que significan menores pérdidas en el bienestar del consumidor, menores pérdidas en la soberanía del consumidor y menores costos en la facilitación de una vivienda (Gonzales Arrieta, 2005, pág. 120).

Las ventajas que se aprecian por parte de quienes impulsan estas medidas está en que los programas basados en apoyo a personas “son menos ineficientes y son más focalizados, y permiten a los residentes de áreas en desventaja cambiarse, si ellos lo desean, a mejores oportunidades sin perder la elegibilidad del programa¹² (Crane & Manville, 2008, pág. 3)”.

Al analizar los instrumentos normativos vigentes del MINVU en esta línea de atención al déficit cuantitativo, nos encontramos con:

- Fondo Solidario de Elección de Vivienda, regulado por el Decreto Supremo N° 174 del año 2004, trasladado en su operación al Decreto Supremo N° 49 del año 2012 y modificado por el Decreto Supremo N° 105 del 2015, que está orientado a la atención de grupos vulnerables.
- Sistema Integrado de Subsidio Habitacional regulado por el Decreto Supremo N° 01 del año 2011, orientado a sectores medios y emergentes.
- Programa de Reactivación Económica e Integración Social, regulado por el Decreto Supremo N° 116 del 2015.
- Programa de Integración Social y Territorial regulado por el Decreto Supremo N° 19 del año 2016.

De esta forma, la intervención en materia de provisión de viviendas nuevas está definida a través de subsidios a las personas, mediante los que las familias una vez obtienen el subsidio, deben efectuar la búsqueda y tramitar la compra, tanto para viviendas nuevas o usadas.

¹⁰ También denominado subsidio a la demanda.

¹¹ En 1978 se crean los subsidios habitacionales a la demanda. El Estado deja de subsidiar a través de la oferta, ya sea vía tasa de interés y/o precio de venta de las viviendas. Explicita dichos subsidios por medio de un certificado por una cantidad específica, utilizándolo los beneficiarios para completar el precio de la vivienda (Perez - Iñigo Gonzalez, 1999, pág. 11).

¹² Traducción propia.

4.1.2 Políticas de apoyo a lugares

Por otra parte respecto al déficit cualitativo del parque habitacional, existe una mixtura en la intervención, resultando innovador analizar el enfoque de apoyo a lugares¹³.

Este corresponde a otro paradigma de intervención en materia de intervención urbana pública, pero que pone el acento en la atención al territorio, por sobre la identificación de los sujetos habitantes de dichos barrios.

Por ende considera que todos los integrantes de una comunidad se ven afectados por la escasez de infraestructura, el deterioro de los espacios públicos y dichas variables tienen impacto regresivo en su superación, por ende la intervención en un barrio implica efectos sinérgicos en toda la población.

Son políticas geográficamente focalizadas, pero con la intención y estructura de ayudar a los residentes vulnerables de dichas áreas – por ejemplo programas de zonas empresariales que buscan crear empleos en esa o áreas cercanas donde vive la gente pobre y no hay perspectivas de empleo. O bien se centran en zonas sin importancia de que no hayan personas desfavorecidas que vivan en dichas zonas, pero realizan los esfuerzos por revitalizar zonas deterioradas, incluyendo el desarrollo de bienes raíces o iniciativas para fortalecer cluster industriales¹⁴ (Naumark & Simpson, 2014, pág. 1).

Este tipo de iniciativas tienen como eje de atención el lugar y sus características, dado que consideran que existe una retroalimentación permanente en materia de pobreza e infraestructura deficiente, pero por sobre todo considera que existen desventajas por aglomeración y concentración.

La escasez de recursos puede ser el principal problema de las personas de bajos ingresos, pero no es su único problema. Sus barrios también adolecen de recursos, que se evidencian en una infraestructura deficitaria, colegios de bajo rendimiento e insuficiente protección de la policía¹⁵ (Crane & Manville, 2008, pág. 3).

Los beneficios asociados a este tipo de políticas públicas siguiendo la línea de Crane y Manville (Crane & Manville, 2008), comparada a las políticas basadas en personas, es que permiten reducir costos de focalización puesto que la pobreza está espacialmente concentrada e imperfectamente documentada, por lo que las condiciones del lugar pueden algunas veces reducir los altos costos de la focalización.

¹³ En términos económicos se les denomina subsidio a la oferta.

¹⁴ Traducción propia.

¹⁵ Traducción propia.

En materia de financiamiento, permiten recuperar los costos asociados a las inversiones públicas mediante contratos de recuperación de plusvalías entre los propietarios de los inmuebles que resultan mejorados y que claramente aumentan su valor a raíz de las obras públicas (ejemplo de esto son los Community Benefit Agreements) y en materia de integralidad, las personas que residen en zonas con pobreza concentrada no solo sufren de bienes individuales limitados, sino también tienen que enviar a sus niños a escuelas inadecuadas, comúnmente son víctimas del crimen o bien cometen crímenes.

En este sentido, este modelo está orientado al mejoramiento de los bienes públicos del entorno, para desde ese punto de vista mejorar los indicadores del territorio, que pueden tener un mayor impacto en la pobreza o la inseguridad barrial.

En esta línea de intervención, los programas de atención a lugares que podemos visualizar que forman parte de las herramientas del MINVU y Urbanismo son;

- Programa de recuperación de Barrios “QMB”, regulado por el Decreto Supremo. N° 14 del año 2007.
- Línea de atención a condominios sociales, regulada por el capítulo N° 2 del Programa de Protección del Patrimonio Familiar¹⁶ Decreto Supremo. N° 255 de 2006.

A su vez, existen programas de intervención en torno al déficit cualitativo, que responden a iniciativas de atención a personas, que han sido implementados en programas de rehabilitación urbana, tales como:

- Programa de Recuperación de Condominios Sociales - Segunda Oportunidad, que funciona como una categoría de llamado especial al alero del Decreto Supremo N° 49 Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

El Programa Piloto Segunda Oportunidad atiende barrios constituidos por condominios de vivienda social que presentan problemas de deterioro físico y social, por falta de equipamiento, alta densidad habitacional y segregación socio espacial. La estrategia está compuesta por varias acciones paralelas, algunas de ellas alternativas y otras complementarias. Se ofrece a las familias la posibilidad de trasladarse a otro barrio a una vivienda nueva o usada para lo cual reciben el precio de la vivienda que habitan más un subsidio, montos con los cuales pueden adquirir una nueva vivienda. Complementariamente, se les ofrece un subsidio transitorio de arriendo para cubrir el lapso que media entre la entrega de las viviendas que dejan y la adquisición de una nueva.

Alternativamente, algunas familias pueden recibir subsidios para ampliación y mejoramiento de sus viviendas y por esta vía permanecer en el barrio.

¹⁶ PPPF en adelante.

Los barrios son intervenidos mediante la demolición de las viviendas adquiridas para bajar la densidad habitacional del conjunto y generar suelo para nuevos espacios públicos o equipamientos y, en algunos casos, para construir nuevos conjuntos habitacionales de mejor estándar. Adicionalmente, el MINVU invierte en obras de infraestructura vial, equipamiento y de espacios públicos. Cada barrio tiene una estrategia distinta que se hace cargo de las particularidades de cada caso (MINVU, 2016, pág. 506).

En relación a esta línea, utilizamos la denominación “programa” por aparecer identificada así en la información proporcionada por el MINVU, pero no tiene tal calidad ante la inexistencia de un Decreto Supremo que le de tal categoría normativa, tal como ocurre con los demás programas de intervención, en que se establecen funciones, limitaciones y por sobre todo derechos y obligaciones de los postulantes.

Estos procesos de rehabilitación urbana, han sido tramitados a través de llamados especiales de acuerdo a facultades ministeriales extraordinarias que están definidas en los decretos D.S 49 y D.S 255 ambos V. y U.

En este entendido, la elección de políticas de atención a personas o lugares es determinante en las estrategias que adoptará la intervención en materia de regeneración urbana o creación de nuevos barrios.]

Ante ello, es importante tener en consideración que el subsidio habitacional al ser un mecanismo de inversión directo nominativo a una persona, es esta quién debe dar uso del mismo como sujeto individual en el mercado, por lo que si el mercado no es capaz de proveer dicha oferta, el subsidio no cumple su función.

A su vez las políticas actuales de vivienda basadas en “subsidios y regularización son insostenibles desde un punto de vista fiscal, insuficientes para atender la demanda, e ineficientes en términos de los patrones de uso del suelo que crean” (Blanco, Fretes, & Muñoz, 2014, pág. 19).

En este contexto la síntesis gráfica de los mecanismos de normativa pública chilena en relación a déficit cualitativo y cuantitativo urbano, serían los expuestos en el siguiente cuadro:

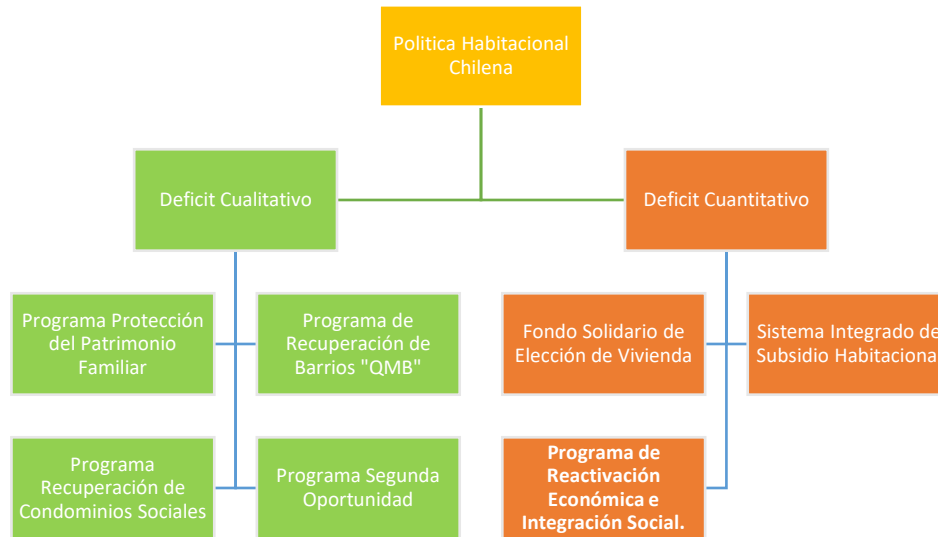


Ilustración 9: Identificación de instrumentos normativos MINVU para rehabilitación urbana Fuente: MINVU

4.1.3 Ley de expropiaciones

Una última herramienta de intervención en la ciudad, pero que bien la incorporaremos en su condición de instrumento cooptativo y extraordinario del MINVU, es la ley de Expropiaciones. La que puede ser utilizada como normativa de intervención en lugares, mediante la compra de terrenos, por ejemplo para la construcción de viviendas, vías de transporte público o proyectos mixtos como son los planes maestros que está implementando SERVIU en la actualidad.

La expropiación corresponde a una adquisición forzosa de un inmueble por parte del Estado, la que se justifica en algún proyecto de interés regional o nacional y ante la que el propietario del derecho no puede efectuar oposición, no obstante, el pago corresponderá al valor comercial de inmueble, el que será determinado por actores independientes del Estado y podrá ser objetado por insuficiente ante los tribunales competentes.

Esta se encuentra orgánicamente regulada por el Decreto Ley N° 2186 de 1978 que establece la Ley Orgánica del procedimiento de expropiaciones. Este procedimiento exige:

La vinculación a la realización de un proyecto de utilidad pública que justifica dicha intervención.

El precio es determinado por una comisión conformada por peritos tasadores, quienes determinan el precio comercial del inmueble.

Este monto es consignado a favor del propietario o quienes resulten serlo ante tribunales.

Permite la posesión de la propiedad con la fuerza pública una vez esto sea autorizado por el Tribunal competente.

Este mecanismo, dentro de sus características está que regulariza las situaciones de título y es un mecanismo arbitrario que puede ser ocupado directamente por el MINVU o a través de SERVIU, tal como aparece indicado en la Ley N° 16391 de 1965 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Las expropiaciones se ordenarán mediante resolución de los directores de los Servicios de Vivienda y Urbanización, previo informe favorable de la División de Desarrollo Urbano o de los Secretarios Regionales Ministeriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1965, pág. Artículo 51°).

De esta forma, vistos los instrumentos normativos MINVU y la disponibilidad de herramientas de atención a personas o lugares, o mixtos, es posible avanzar en los modelos de toma de decisión que expliquen la demolición de Las Viñitas.

4.2 PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas involucra la definición de un eje articulador, que le de coherencia al análisis. En este caso, proponemos que ese elemento común en el análisis es la definición de un problema público como objeto de atención, que puede referir a distintas denominaciones pero ligado a un interés común, o interés público¹⁷ (Banco Mundial, 2017), o problemas que se consideran de naturaleza pública¹⁸ (Sojo, 2006) o bien de valor público¹⁹ (Moore, 1998).

Este problema público, define el objeto de interés de la política pública, por ende define sus márgenes de acción, la que de acuerdo a Subirats es posible concebirla como la “conversión de una “demanda social” en “necesidad pública”, catalogada como tal (Subirats, 2012, pág. 9)”, para lo que se identifican actores válidos para la representación de dichas demandas y la definición de dichas necesidades públicas.

La construcción de esta necesidad responde a la interacción entre “actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una

¹⁷ De acuerdo a OCDE, una “política una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (Banco Mundial, 2017)

¹⁸ De acuerdo a Sojo las políticas públicas son el “conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública (Sojo, 2006, pág. 56)”

¹⁹ Moore desarrolla una propuesta de políticas públicas basadas en la construcción de valor público, como objetivo de la gestión pública como un todo (Moore, 1998).

especie de red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles (Subirats, 2012, pág. 7)”.

Estas acciones y decisiones involucran diversidad de actores, sectores, por ende “no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño y formulación, sino que es objeto de un proceso lineal y político que configura un campo en disputa (Fernandez & Schejtman, 2012, pág. 14)”.

Según Parsons esto visto desde una perspectiva racional orientada a la acción respecto a dicho problema, involucra “tener argumentos racionales que incluyen la presunción de que se comprende un problema y que se tiene una solución (Parsons, 2007, pág. 49)”. Por ende, la definición del problema también involucra implícita la definición de un grupo de alternativas de solución que se ponen a disposición, orientado la acción de la política pública.

Estas alternativas configuran escenarios posibles, mediados por procesos de toma de decisiones, que definen la forma cómo se definen los problemas públicos en las políticas públicas, puesto que a través de estas decisiones se define que hacer y qué no hacer, delimitando el campo de iniciativas.

En este entendido, la toma de decisiones se configura como un proceso de construcción de premisas de otras decisiones, es decir fijan ciertas determinaciones de sentido y son capaces de indicar los puntos críticos en que el decidir posterior se plantea en contradicción con el decidir anterior. Esto quiere decir que las decisiones van abriendo –y cerrando- caminos para el decidir posterior (Rodríguez, 2011, pág. 102).

Así, en esencia, la toma de decisiones responde a un dilema entre alternativas, puesto que estas se distinguen en “el atractivo de las alternativas; el costo de cada una de ellas; el número [...]; el problema de la posibilidad de establecer una jerarquía de preferencias entre las alternativas (Rodríguez, 2011, pág. 89)”, pero a su vez porque el proceso de toma de decisiones delimita los escenarios futuros de acción.

Estos dilemas han sido resueltos de distintas maneras, mediante distintos paradigmas de gestión pública que involucran en sí modelos de toma de decisiones, en que se destacan los siguientes:

- Modelo de racionalidad absoluta
- Modelo de racionalidad limitada
- Modelos mixtos
- Modelos complejos

4.2.1 Racionalidad Absoluta

La visión racionalista en su versión más absoluta o pura, señala que “los actores se comportarán de una manera que el resultado de la acción les permita maximizar su utilidad (Olavarría Gambi, 2007, pág. 71)”. Este concepto de maximización de la utilidad, tiene su origen en disciplinas económicas y filosóficamente en el utilitarismo.

En palabras de Dye (Dye, 2008) una política pública es racional cuando la diferencia entre los beneficios que alcanza y los sacrificios que involucra es positiva y mayor que cualquier otra alternativa de política pública.

De esta forma, el dilema de las alternativas se resuelve a través de una selección racional de la alternativa más eficiente, lo que en palabras de Allison es “to choose rationally is to select the most efficient alternative, that is, the alternative that maximizes output for a given input or minimizes input for a given output²⁰ (T. Allison & Zelikow, 1999, pág. 17)”.

En este contexto, entonces, las autoridades se comportarían como técnicos o gerentes que recogen información, identifican el problema, analizan opciones y optan por la alternativa que maximiza el resultado. A su vez, el modelo es racional en el sentido que describe procedimientos rutinarios, que permiten la operacionalización de decisiones en el sentido de acotar la discrecionalidad en las decisiones.

En materia de gestión pública Seddon (Seddon, 2012) este paradigma lo denomina “mando y control”, puesto que pone el foco en la estructura vertical, que es la que determina el rol del tomador de decisiones.

Dado que, dependerá de su nivel en la escala organizacional su relación de incidencia en la toma de decisiones. Este enfoque tiene a su base el pensamiento analítico, puesto que divide a la organización en partes, a modo de una fábrica con producción a escala, en que cada unidad cuenta con un directivo que toma las decisiones y controla el comportamiento de la organización, todo en un proceso natural de alineación.

De esta forma, las decisiones no resultarían instancias complejas, puesto que los procedimientos, los manuales, la línea directiva clara, permitirían una correcta toma de decisiones aislando variables tales como el propio directivo, sus valores, el comportamiento organizacional o los actores políticos.

Este modelo divide entre quienes deben tomar las decisiones y quienes deben implementar las medidas decididas, no obstante, reportando el avance mediante mecanismos de control y monitoreo.

²⁰ “La selección racional es seleccionar la alternativa más eficiente, la que es la alternativa que maximiza los beneficios por unos determinados costos y minimiza los costos por unos determinados beneficios”

En este entendido, la jerarquía organizacional explicaría el tipo de decisiones que adopta el directivo público, tales como estratégicas, diseño operativo o de implementación.

De acuerdo con esta mirada mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) tanto el diseño de las políticas como la planificación subsiguiente sean considerados como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debiera realizar (Cortazar, 2006, pág. 9”).

Este paradigma resulta evidente en la institucionalidad pública chilena y se refleja en la división entre Ministerios, sus unidades regionales y los servicios descentralizados, siendo los primeros los encargados de la elaboración de las distintas políticas públicas, los segundos subsidiariamente del control y el monitoreo, mientras los terceros son los responsables de la implementación de las políticas emanadas desde las estructuras superiores.

Las limitaciones de la racionalidad absoluta, han sido abordadas desde distintas disciplinas, siendo Stiglitz (Stiglitz, 2000), quién en su análisis de las fallas del estado, indicó que toda toma de decisiones del Estado se produce en un entorno en que hay información limitada, principalmente por desconocimiento de los intereses de los actores que apoyan o reclaman a favor o en contra de una determinada medida y a su vez los costos de acceder a esta información, resultan infinitos.

Ante ello, es tan grande el número de alternativas que se necesitaría explorar para cada decisión, que la cantidad de información que se tendría que valorar haría difícil, sino imposible la aproximación a la racionalidad objetiva y por ello a la toma de una decisión.

Por lo que por sustitución, una elección o selección de alguna alternativa tiene lugar en un ambiente de supuestos, de premisas que el sujeto u organización, acepta como base de su elección y el comportamiento resulta adaptable únicamente dentro de los límites establecidos por estos supuestos.

Por consiguiente, la racionalidad absoluta exigiría una anticipación completa de las consecuencias que se seguirán a cada elección y en realidad el conocimiento de las consecuencias es siempre fragmentaria, en virtud a la disposición de información limitada.

Igualmente, dado que las consecuencias de las decisiones pertenecen al futuro, la imaginación debe suplir la falta de valor a asignar a cada una de las alternativas. Lo que se repite en la elección entre todos los posibles comportamientos alternativos, en el solo se nos ocurren unas pocas de estas posibles alternativas.

Cortázar profundiza en esta limitación (Cortazar, 2006) muy relacionada con la crítica al mecanicismo de la visión clásica, nos releva que esta mirada compartimentada de las

políticas públicas, que releva a la implementación básicamente como la aplicación de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado, pierde el valor estratégico que implica la interacción entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses, que pueden garantizar la efectividad de las políticas públicas.

En este caso, analizando el gran número de actores que intervienen en los procesos de rehabilitación urbana, resulta difícil la presunción de subordinación mecánica de las decisiones a sólo los directivos, quienes deben coordinarse con agentes locales, dirigentes sociales y distintos jefes de otros servicios para garantizar la efectividad de las intervenciones.

4.2.2 Racionalidad limitada

En virtud a las limitaciones expuestas por el paradigma de racionalidad absoluta, distintos autores han planteado modelos racionales que integran más variables, tales como el contexto de la toma de las decisiones, la información disponible, las limitaciones propias del ser humano en torno a captación de información, por lo que ponen en entredicho la posibilidad de una decisión absolutamente maximizadora y eficiente.

Uno de los precursores de esta mirada de racionalidad limitada fue Herbert Simon (Simon, 1956), quién argumentaba que es imposible que un solo individuo alcance un alto nivel de racionalidad, porque el número de alternativas es tan grande, y la información que debe recopilar para evaluarlas es tan vasta, que no es posible analizar. Por lo que propone que la alternativa seleccionada no cumple con el óptimo, sino que resulta satisfactoria en el marco de las condiciones de las alternativas disponibles.

Meny & Thoenig (Meny & Thoenig, 1992) agregan que el modelo de racionalidad limitada comprende el comportamiento de un tomador de decisiones que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación (Y que, en ese contexto) hace lo mejor que puede allí donde se encuentra. En este caso, lo mejor que encuentra cumple con ser la alternativa satisfactoria en el marco de la evaluación de las alternativas disponibles.

Sobre la base de estos argumentos Simon (Simon, 1956) esbozaría una diferencia fundamental al modelo racional clásico, puesto que este plantearía que las decisiones en las personas y en las organizaciones, tienden a la satisfacción, entendida como el cumplimiento de una meta, por lo que no habría tendencia a la maximización. Y a su vez organizacionalmente, las decisiones se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que hace inviable la optimización.

De acuerdo a esto, para Simon la toma de decisiones respondería a 4 etapas, que son:

- Inteligencia; o diagnóstico del problema.

- Diseño; o revisión de alternativas.
- Selección; evaluación de las alternativas (costos- beneficios)
- Implementación de la alternativa seleccionada.

Estas alternativas, van en una constante de disminución de la complejidad de la situación a decidir, lo que habría sido planteado por March, citado por Rodriguez (Rodriguez, 2011) quién propondría que los seres humanos tienden a la reducción de la complejidad, mediante la construcción de alternativas discretas, agrupadas entre adecuadas e inadecuadas, que incrementan su marco de alternativas en la medida que estas resultan adecuadas.

Así, este modelo prescribe que una decisión que implique cambios en la política pública surgirá cuando los tomadores de decisión, basados en criterios pragmáticos, encuentran una alternativa que es mínimamente aceptable (Olavarría Gambi, 2007, pág. 72). Estos criterios, serán un conjunto de reglas y de procedimientos que encuadren al tomador de decisión, quién decide en base a estos y en la búsqueda del cumplimiento del objetivo de interés de la organización.

Dichos criterios pueden ser de aprendizaje organizacional, tal como el conocimiento previo de la organización en torno a las soluciones adecuadas a ciertas situaciones, por lo que se decidiría preferentemente por la solución conocida y que ha resultado adecuada, no necesariamente eficiente, o bien prescriptiva, basada en elementos tales como normativas o declaraciones que encuadran al directivo público.

Las críticas al modelo de racionalidad limitada, es que si bien integra la variable entorno de la toma de decisiones, reduce la complejidad organizacional, puesto que tomaría como supuesto base que las instituciones delimitan el ámbito de acción del tomador de decisiones mediante la construcción de la programas satisfactorios, que limitan la innovación y tienden al comportamiento repetitivo, hasta redundante.

En situaciones repetitivas, en condiciones de ambiente estable, donde las posibles decisiones son altamente predecibles, los programas de decisión pueden ser muy explícitos y hasta redundantes. Se decide siempre en el mismo sentido (Rodriguez, 2011, pág. 107).

De igual forma, y tal como lo anuncia Rodriguez, estos programas de decisión si bien, colaboran en la toma de decisión, puesto que reducen la complejidad y orientan el actuar colectivo, funcionan sólo en ambientes estables, ajenos a crisis o escenarios sin información previa, que requieren más capacidad de innovación en el directivo público.

Así, si bien no en oposición a la propuesta de Simon, Lindblom (Lindblom, 1959) propondrá un modelo mixto de decisiones incrementales, que se hará cargo de una organización, que si bien busca la racionalidad como objetivo, está integrada por los intereses de los decisores, identifica un papel a las elecciones populares, de las

burocracias, de los partidos políticos y reconoce a grupos de interés que estimulan o desincentivan determinadas políticas públicas, por ende influyen en la toma de decisiones.

4.2.3 Modelos Mixtos

Siguiendo la línea de Lindblom, toda decisión encierra una transacción es decir, la alternativa finalmente elegida no permite nunca la realización completa de objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas, es decir que la decisión final de un grupo pasa por la negociación en la selección de alternativas.

Las condiciones para la selección de estas alternativas son la incertidumbre respecto a los efectos futuros de las decisiones y los costos políticos de las mismas, por lo que la racionalidad del gobierno sería ir efectuando una escalada de soluciones basada en la réplica de soluciones exitosas, minimizando el costo futuro.

En este entendido, coincidiría con los programas de decisión propuestos por Simon en términos sistémicos, en tanto en este caso la decisión incremental es producto de la interacción de distintos intereses e intencionalidades, pero que también delimita el actuar del directivo público.

A su vez, argumenta que las personas actúan en ausencia de metas definidas claramente, que la acción a menudo se facilita al no establecer claramente los objetivos de cada uno y que cuando los actores definen con cierta claridad sus objetivos entran en conflicto, porque lo que uno persigue puede ser contradictorio con lo que busca el otro (Olavarría Gambi, 2007, pág. 75).

De igual forma, los miembros de la organización no entienden muy bien los procesos organizacionales y como se integra su trabajo en los propósitos fundamentales de la organización, lo que dificulta la construcción de sentido en la acción, aumentando la incertidumbre institucional tendiendo a la lo que este identifica como decisiones marginales.

Lindblom argumenta que las decisiones que se adoptan generan situaciones que difieren sólo marginalmente de la ya existente, por lo que los cambios – del status quo – son sólo incrementales. Por lo que este propondría que las decisiones corresponderían más a un proceso de enlace entre soluciones que buscan problemas atingentes y disponibles.

De esta forma, la toma de decisiones de política pública se da como consecuencia de la convergencia de situaciones en las que un problema es reconocido, hay una alternativa disponible y hay un ambiente político favorable (Olavarría Gambi, 2007, pág. 77).

De esta forma, el medio limita inevitablemente las alternativas de decisión de que dispone el directivo, lo que aplicado a las políticas públicas implicaría que la toma de decisiones es influida por las alternativas disponibles, los recursos disponibles para acceder a dichas alternativas, quién toma la decisión, el entorno en que se toma esa decisión, pero también la negociación entre actores de distintas racionalidades.

La existencia de estos elementos alimentó la propuesta de Kingdon (W. Kingdon, 1995), quién profundiza estas convergencias, desarrollando un modelo basado en la interacción de 3 corrientes, que son; el reconocimiento de problemas, la formación y definición de propuestas de política pública y el proceso político, las que de acuerdo a este, una vez que se produce la convergencia se abren ventanas de oportunidad a la toma de decisiones, que derivan en formulación de políticas públicas.

En términos sintéticos, estamos ante un problema que es reconocido como parte de la agenda, una solución disponible y un ambiente político favorable para emprender una iniciativa.

Un elemento relevante del análisis de las ventanas de oportunidad, “es la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una “ventana de oportunidad”) se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabara desencadenando una política pública (Subirats, 2012, pág. 9).

Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar separados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos anteriormente menospreciados.

Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción” (Aguilar, 2007, pág. 43).

No obstante, “si los costos políticos, las restricciones o las resistencias a la propuesta son muy altos, los actores abandonarán el tema y ese espacio será ocupado por otro (Olavarría Gambi, 2007, pág. 76)”. En este contexto, la toma de decisiones sobre una política pública es una cuestión altamente coyuntural, azarosa, difícil de predecir y que no sigue el proceso que el modelo racional prescribe.

En síntesis, la formulación de políticas públicas puede ser entendida, entonces, como un proceso que transcurre en un cierto contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican, atendidas las circunstancias políticas concretas del momento (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011, pág. 114).

El aporte del modelo Kingdom es que constituye una propuesta alternativa, al modelo analítico previo propuesto por las vertientes teóricas de la materia, construyendo una síntesis aplicable a contextos de crisis institucionales e innovación, basada en el comportamiento de los actores de poder, pero a su vez en las contingencias que se constituyen como el entorno de la toma de decisiones en políticas públicas.

No obstante, Graham T. Allison (T. Allison & Zelikow, 1999) es quién profundiza más en la construcción de un modelo de toma de decisiones basado en el rol de los actores, las instituciones y las personas en contextos de crisis internacionales.

Este, en base a sus estudios empíricos sobre la toma de decisiones en la crisis de los misiles de 1962, entre Estados Unidos, Rusia y Cuba, desarrolla una propuesta que integra elementos del modelo racional, racionalidades limitadas y mixtas del comportamiento de los actores como sujetos políticos.

Allison propone el estudio sistematizado de las decisiones gubernamentales en función a tres modelos que resultan complementarios entre sí, estos son:

- Modelo del actor racional unificado
- Proceso organizacional
- Burocrático o gubernamental

4.2.3.1 Actor Racional Unificado

En este Allison asume que el actor es siempre una instancia homogénea que actúa de manera razonada y de acuerdo a fines y metas de carácter nacional, orientando su acción a obtener el mejor resultado posible de sus decisiones. En este entendido, la decisión de este actor siempre será racional tomando en cuenta la unidad nacional, principios, alternativas y propósitos siempre en concordancia con las metas políticas impuestas por el gobierno.

Este actor analiza las alternativas de solución a las problemáticas, así como los costos en el marco de la obtención del resultado que le otorgue la mayor utilidad funcional, entendida como la alternativa que encabeza el ranking de alternativas posibles en el orden de preferencia.

De acuerdo a esto, toda decisión adoptada por el gobierno considera el cálculo de las probabilidades de decisión disponibles en ese instante, que son sopesadas con la estimación del cálculo de los costos de dicha de decisión, siendo adoptada la decisión que se alinea mayormente con los objetivos e intereses globales del gobierno.

4.2.3.2 Proceso Organizacional

En este modelo, Allison supone que el Estado Nación está compuesto por un conjunto de organizaciones que se encuentran unidas funcionalmente mediante normas de colaboración y trato coordinado, pero en que no obstante, cada una de ellas tiene comportamiento independiente.

Aquí el supuesto base, es que las organizaciones que componen el gobierno actúan de acuerdo a sus propias dinámicas, las que imprimen mediante un comportamiento colectivo un sello al actor racional unificado.

Estas organizaciones son las que realizan las labores de diseño e implementación de políticas públicas de acuerdo a las atribuciones que les competen a cada una de ellas, en el marco de sus facultades, no obstante en ellas, existen objetivos y metas propios que explican su comportamiento.

Igualmente, estas organizaciones se comportan en relación a otras instituciones, quienes también se comportan de acuerdo a la satisfacción de sus propias metas y objetivos que orientan su acción, lo que puede significar oposición entre organizaciones, así como superposición de funciones o problemáticas de jerarquía.

Por ende en este modelo el elemento clave, es la definición de los márgenes de acción de cada uno de los actores, para identificar el margen de toma de decisiones que le compete, muy similar al modelo de racionalidad limitada, en que podemos reconocer programas de decisión o normativas que rigen su comportamiento, jerarquía o nivel de poder en torno a la acción del actor racional unificado.

En este entendido, es clave la definición del tipo de liderazgo ejercido por los directivos públicos en estas organizaciones, puesto que también imprimen un sello particular a la organización.

Las decisiones de las personas que ocupan los cargos más altos en la jerarquía constituyen el marco de referencia – las premisas – para la toma de decisiones de los ocupantes de los cargos más abajo (Rodríguez, 2011, pág. 97).

Este conocimiento organizacional tiene por objetivo determinar; la conducta de las organizaciones que participan en la toma de decisión, su diferenciación, identificar las tendencias en la organización, identificar las facultades de acción, su capacidad de implementación, el marco normativo que las rige, todo ello resulta explicativo de la influencia de las organizaciones en la toma de decisión del actor racional unificado.

4.2.3.3 Burocrático o gubernamental

Este modelo tiene a la base el supuesto que los actores desarrollan su acción en torno a juegos pactados, que determinan su posición en torno a la decisión, pero sin una visión de los resultados de dichos pactos. En ese sentido, analiza el nivel de ganancia en las relaciones de poder relativas de los actores.

Este modelo propone disponer a todos los actores políticos, sean individuales o grupales y analizar sus intereses y metas de corto plazo, entendiendo que lo que buscan es el aumento de su poder relativo para influir en la toma de decisión.

Ante ello, la tarea inicial es definir quiénes son los actores, sus posiciones en torno a la toma de decisión, los pactos declarados y los implícitos, en base a ello los compromisos adoptados y su capacidad de incidir en el marco de su posición relativa a los actores.

En este entendido, resulta similar al modelo Kingdon en tanto integra como variable las posiciones de los actores en torno a la definición del problema y la construcción de la solución. Así como a la propuesta de “advocacy coalitions” de Sabatier y Jenkins.

Cada una de estas “coaliciones que presionan por sus postulados” sería, según estos autores, un colectivo (a veces informal) de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas o gremiales, que comparte un conjunto de ideas fundamentales, y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen. Estas coaliciones tienen un conjunto de creencias básicas muy “duras”, una ideología esencial, y sus integrantes tienen muy escasa disposición a modificarla. (Waissbluth, 2010, pág. 5).

Así, como con la propuesta de Choo citado por Rodríguez (Rodríguez, 2011) en relación al modelo político, en que los diferentes grupos de poder tienen también diversas metas, según sus intereses. Puede haber o no algún grado de conflicto, pero lo central es que se forman coaliciones para tratar de obtener una mejor oportunidad de conseguir lo buscado.

Finalmente, la cualidad del modelo Allison es que acepta que la acción gubernamental no responde a un solo impulso, que en la decisión final se disponen una serie de juegos de comportamiento entre los que las intencionalidades, objetivos y metas particulares de cada actor explican la toma de decisión, en un proceso de integración.

Si bien, la propuesta de Allison, es la que más avanza en la construcción de la integración en el análisis de la toma de la decisión, sigue manteniendo elementos de los modelos analíticos y racionales, puesto que es el ejercicio analítico de separar las partes de la toma de decisión para posteriormente volver a reunir las partes, para desde ahí explicar un hecho, no obstante, de acuerdo a los modelos complejos, este ejercicio atenta contra la visión global de la decisión, puesto que esta no puede explicarse sin

todos los factores, pero tampoco los factores son explicables sin la decisión en términos recursivos.

4.2.4 Modelo de Sistemas Complejos

Consideremos que cada visión de la toma de decisiones, pertenece a un paradigma que establece una racionalidad, la que Morin define como; “el establecimiento de una adecuación entre una coherencia lógica (descriptiva, explicativa) y una realidad empírica (Morin, 2008)”. De acuerdo a esto, los hechos pertenecientes a la realidad empírica y que cumplen con la construcción lógica, resultarían en la descripción o explicación de una racionalidad.

Desde esta perspectiva, cada paradigma de toma decisiones implica el esfuerzo por la construcción de una racionalidad, que explique por sí sólo, describa o en el caso más ambicioso prediga la realidad, sobre la base de preceptos lógicos.

Uno de los elementos esenciales de estos preceptos lógicos, que atraviesa la mayoría los modelos anteriormente expuestos, es la presunción de linealidad en la toma de decisiones, que refleja la posibilidad de establecer presunciones objetivas respecto al pasado, lo que constituye una base interpretativa del presente, pero no obstante su mayor aporte, es que sobre este supuesto se sostiene la probabilidad predictiva de los eventos futuros, como modelos de acción exitosos.

En esta línea, de acuerdo a Waissbluth (Waissbluth, 2008), el concepto de linealidad, tiene más de anhelo que realidad, puesto que no existiría evidencia empírica, sino más bien, habría abundante información que indicaría una mezcla entre azar, condiciones y un grado de elección de quienes tienen el poder para tomar decisiones.

Algunos autores han visto en esta evidencia una “anarquía organizada”, en que el elemento esencial es la inexistencia de relaciones explícitas identificables de causa efecto.

Se trata de aquellas decisiones que parecen determinadas por el azar, por la oportunidad, por la situación. En este modelo, las decisiones son adoptadas por una anarquía organizada, en que las preferencias por resultados no son claras ni pre existentes, sino que más bien se van descubriendo en la medida que van surgiendo (Rodríguez, 2011, pág. 100).

Así, el explicar la decisión, en estas condiciones, es poco sistemático y escasamente predecible.

El modelo que para Waissbluth (Waissbluth, 2008) facilitaría el entendimiento de este tipo de organizaciones es el de sistemas complejos.

Su mirada parte de la conceptualización de toda organización como un “sistema complejo”, los que tienden al comportamiento autónomo y su base está en el pensamiento de Jamshid Garajedaghi quién pone en entredicho al modelo racional.

En estos sistemas según Waissbluth:

Las distintas partes de una organización, sea esta pública o privada, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama y los manuales dicen una cosa, y la realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, conductos de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas. Mientras mayor sea la envergadura de la organización o el sistema, mayor será la distancia entre los manuales, las normas o los modelos analíticos, y la realidad (Waissbluth, 2008, pág. 5).

Considerando lo anterior, la complejidad de un sistema, es proporcional a su tamaño, la información transita por conductos formales e informales, las interacciones entre sus integrantes no son lineales, sino verticales u horizontales, o bien ambas, con lo que se dificulta la construcción de hipótesis de causa y efecto muy comunes en la lógica analítica, pero que en estos sistemas pierden su relevancia.

Una característica adicional relevante, es que estos sistemas se organizan para su sobrevivencia, en otras palabras, el sistema no desarrolla acciones tendientes a su autodestrucción, sino inverso, el sistema tiende a ser autodefensivo.

Esto visto desde la gestión pública, nos permite analizar la resistencia natural al cambio, que se produce cuando se tratan de modificar aspectos de la gestión, tales como la modificación en la forma de tomar decisiones histórica, en que la respuesta sistémica habitual es a la mantención de los modelos, o a su modificación marginal.

Esto ha sido estudiado en investigaciones de dinámicas organizacionales, en que a pesar de la existencia de evidencia que propone la reversión de una decisión, o de una implementación de una determinada política pública, es el sistema como organización quién la lleva adelante, aplacando la señal de contravención²¹, anulándola o simplemente eliminándola.

Estos sistemas a su vez, interactúan con otros sistemas en un flujo de información permanente, en que cada sistema tiene sus propios patrones de funcionamiento.

Una herramienta propuesta por este modelo para facilitar la toma de decisiones de los directivos es la capacidad de síntesis, que el autor la define como:

²¹ Dramático es el caso de la doble catástrofe del transbordador Challenger, en que la dinámica organizacional de la NASA permite en 2 oportunidades una falla sistémica en la toma de decisiones crucial. Para más detalle véase la investigación de Mark Maier (Maier, 1992).

Síntesis es un proceso que junta dos o más partes, con la consecuencia de producir un nuevo resultado. Síntesis es la esencia misma de la gerencia, pública o privada. Los gerentes deben aprender a juntar cosas diversas en visiones coherentes, leer tendencias significativas dentro de mucha información irrelevante, construir organizaciones unificadas, resolver conflictos, diseñar sistemas integrados, vincularse a las redes del entorno (Waisbluth, 2008, pág. 9).

De esta forma, la síntesis tiende al entendimiento sistémico, a la integración entre las organizaciones, sus entornos, a los actores que forman parte de estos sistemas, pero reconociendo que cada actor cuenta con intencionalidades y racionalidades autónomas y particulares.

4.3 SINTESIS CONCEPTUAL

Así, para resumir los modelos de toma de decisión expuestos en este capítulo, es posible sintetizar los 4 modelos descritos en el siguiente cuadro;

Tabla 4: Cuadro Sintético Modelos de Toma de Decisión

Modelo	Solución propuesta a la toma de decisiones	Principios
Racionalidad absoluta	La selección de la alternativa se basa en el criterio de máxima maximización	<ul style="list-style-type: none"> • La información es perfecta • El entorno no afecta la toma de decisiones • La jerarquía organizacional define el rol del tomador de decisiones
Racionalidad limitada	La selección de la alternativa responde a la óptima disponible	<ul style="list-style-type: none"> • El contexto limita la capacidad de decisión • La información es imperfecta e imposible de acceder • Las decisiones se dan en contextos de objetivos y metas • Las decisiones de deben orientar por programas de decisión, tendientes a la disminución de la discrecionalidad
Mixtos	Las decisiones se basan en la interacción de actores, racionalidades e intencionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • La información es incierta • Los efectos de la toma de decisión no son predecibles • La decisión está definida por la interacción entre agentes
		<ul style="list-style-type: none"> • Hay negociaciones entre los actores que derivan en acuerdos de decisión • La decisión se da en un contexto de soluciones disponibles y viables • La decisión adoptada se explica por la convergencia y oportunidad

<p>Sistemas Complejos</p>	<p>Las decisiones se explican por la síntesis de la interacción del sistema consigo mismo y con el entorno, de manera dinámica y recursiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones se dan en contextos sistémicos • Las interacciones son impredecibles • Los resultados de la decisión son impredecibles • Los actores tienden al comportamiento auto organizado, con sus propias conductas, ajenas a las esperadas • Los sistemas tienden a la oposición al cambio, con lo que las decisiones se vuelven rutinarias e irracionales • La decisión es producto de la oportunidad
----------------------------------	---	---

De acuerdo a esta síntesis, cada modelo a excepción del modelo de sistemas complejos, tiende a la separación de su objeto de análisis basándose en principios analíticos, que a nuestro parecer no permiten explicar un proceso de toma de decisiones en intervenciones de rehabilitación urbana, dado su alto nivel de interacciones.

En estas iniciativas convergen un gran número de intervinientes, las familias que habitan el territorio, las instituciones públicas en sus distintas escalas, todos en un entorno de interacciones ilimitadas, con dificultades para establecer los límites a la intervención, en que ante las distintas acciones de los actores se levantan nuevos liderazgos que demandan o presionan para acceder a mayores niveles de poder en la decisión final.

Igualmente, presumimos que deben existir declaraciones que se constituyen en planes de trabajo que serían las directrices de la intervención en los territorios, no obstante, mucha de la efectividad o del fracaso, tienen un fuerte elemento de toma de decisiones emergente en terreno o bien en un punto intermedio entre las instituciones y el territorio, en que existen actores con autonomía propia respecto al proceso, en pugna, con alineamiento formal y desconocimiento del objetivo.

De acuerdo a esto nos resulta atingente el modelo de sistemas complejos, para la interpretación de este tipo de intervenciones.

5 ANTECEDENTES EMPÍRICOS

En este apartado de la investigación, se describirá la intervención en el barrio Las Viñitas, desde su incorporación al programa de Recuperación de Barrios “QMB” el año 2006, pasando por el traspaso a SERVIU de la iniciativa, la construcción del nuevo barrio, el terremoto de febrero de 2010, su demolición definitiva, la gestión de las familias en las distintas alternativas de solución y el estado del proyecto en el Ex Conjunto Las Viñitas.

5.1 PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS QMB “BARRIO LAS VIÑITAS”

El año 2006 el MINVU y Urbanismo comienza la implementación del programa piloto de mejoramiento de barrios “QMB”. En la región metropolitana el programa piloto intervino en 86 barrios, de los cuales 3 fueron definidos como críticos²² uno de estos fue la Población “Las Viñitas” de la comuna de Cerro Navia, conjunto compuesto por 1029 departamento construido el año 1985.



Ilustración 10: Ubicación de los 3 barrios dentro de su contexto comunal y metropolitano (Fuente: SEREMI MINVU)

El programa contempla 2 ámbitos de intervención, uno de gestión física de obras, enfocado en mejorar las condiciones de los espacios públicos y otro de gestión social, orientado a la realización de acciones con y para la comunidad que permitan fortalecer el tejido social y con ello mejorar las herramientas para la convivencia y la participación en el barrio.

En el caso de la población Las Viñitas, en virtud a su complejidad fue intervenido directamente a través de la SEREMI MINVU, mediante un equipo conformado por 2 arquitectos y un trabajador social, quienes de acuerdo al modelo de intervención

²² En el caso específico del área metropolitana de Santiago, el programa se centró en un total de 86 barrios, de los cuales tres corresponden a los llamados “Barrios Críticos”: la población Santa Adriana, la unidad vecinal Portales y el barrio Las Viñitas. (Bustos, 2009, pág. 96)

propuesto por el programa realizaron un estudio técnico de base, autodiagnóstico y diagnóstico compartido, que tenían por objetivo analizar las problemáticas presentadas por el barrio en materia socio habitacional, tales como la arquitectura, el diseño de los espacios comunes entre conjuntos, así como la reconstrucción de la historia del barrio desde su conformación para reforzar la identidad y el capital social del conjunto, todo esto mediante una estrategia de participación activa de la comunidad.

La realización de estos diagnósticos técnicos, sociales y comunitarios permitieron identificar los principales problemas que presentaba el barrio y que estaban en congruencia con la caracterización descrita anteriormente para determinar las condiciones de un barrio identificado como “Crítico”, entre los que se destacan:

- Déficit de infraestructura y equipamiento comunitario,
- Imagen ambiental degradada,
- Problemas de conectividad e integración vial,
- Reducida superficie de las unidades de vivienda (Unidades de 36 mts²)
- Vulnerabilidad estructural, a raíz de ampliaciones irregulares empotradas a los edificios.
- Vulnerabilidad social, que producen un alto deterioro en las condiciones y calidad de vida de sus residentes.
- De igual forma el Informe de Base del programa del año 2007 indicaba un escaso arraigo de la comunidad a su barrio.

Se observa un bajo nivel de identificación y arraigo asociado a un bajo compromiso de la comunidad con el mejoramiento barrial. Tal dificultad se asocia fuertemente a la situación de desintegración social observada y el permanente recambio de sus habitantes (SEREMI, 2007, pág. 85).

A su vez y como parte de la estrategia de intervención del programa era la conformación del Comité Vecinal de Desarrollo²³, instancia compuesta por dirigentes locales y que tiene por objetivo representar los intereses de la comunidad ante los actores que intervienen en el barrio, tales como Municipalidad, SEREMI y otros.

Una vez conformado el CVD se dio paso a la firma de un contrato barrio parcial, que constaba en la definición de las obras y las actividades de carácter social que se desarrollarían para el mejoramiento del barrio.

En el caso de Las Viñitas este Contrato de Barrio se firmó el 27 de junio de 2007 entre el CVD “Las Viñitas”, la Alcaldesa de la I. M de Cerro Navia y SEREMI MINVU por un monto de \$352.613.594 y consideró los siguientes componentes.

²³ En adelante CVD.

Tabla 5: Obras del Contrato de Barrio “Las Viñitas”

OBRAS FÍSICAS	GESTIÓN SOCIAL	ASISTENCIA TÉCNICA
<p>1. <u>Reposición de escalas²⁴ de uso común</u> Inversión: \$ 50.000.000.- Fecha de inicio: Enero 2008. Fecha de término: Mayo 2008. Ejecutor: Constructora S Y P S.A.</p>	<p>5. <u>Plan de Gestión Social (PGS).</u> Inversión: \$ 50.000.000.- Fecha de inicio: Enero 2008. Fecha de término: Enero 2009. Ejecutor: Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes (SEDEJ).</p>	<p>6. <u>Estudio Estructural de Blocks.</u> Inversión: \$ 120.000.000.- Fecha de inicio: Diciembre 2007. Fecha de término: Abril 2008. Ejecutor: DICTUC</p>
<p>2. <u>Cierro perimetral en Condominios B y C, La Hondonada.</u> Inversión: \$ 10.000.000.- Fecha de inicio: Abril 2008. Fecha de término: Junio 2009. Ejecutor: Luis Obando.</p>		
<p>3. <u>Ampliación y remodelación sede social.</u> Inversión: \$ 92.250.000.- Fecha de inicio: Junio 2008. Fecha de término: Noviembre 2008. Ejecutor: Constructora ODE L.T.D.A.</p>		
<p>4.- <u>Mejoramiento de Iluminación Pública.</u> Inversión: \$ 30.363.594.- Fecha de inicio: Julio de 2008. Fecha de término: Noviembre de 2008. Ejecutor: Constructora SINEL S.A.</p>		

Fuente: Elaboración propia en base a información SERVIU

Destaca de este contrato de barrio, la realización de un estudio estructural de los blocks del conjunto, puesto que existía el temor en las familias por la capacidad de resistencia de los edificios a raíz de las ampliaciones que habían construido las familias adosadas a los departamentos o bien en altura y que podrían haber debilitado los edificios²⁵.

En el caso del barrio Las Viñitas, ya en el ingreso del programa surge la fuerte demanda de evaluar estructuralmente los bloques de viviendas. De acuerdo con esto, por demanda de los propios vecinos y el Municipio, se solicita la firma de un Contrato de Barrio parcial y condicionado. Éste es ya el primer punto de variación de lo que se establecía como modelo de intervención. De esta forma, dentro de los proyectos y ámbitos asociados con el contrato de barrio se incorpora un estudio que después de cinco meses de ejecución devela que efectivamente los bloques presentan un grado de

²⁴ Se cambiaron las 20 escaleras más deterioradas del barrio.

²⁵ Esta situación se veía justificada en una tesis de Ingeniería Civil efectuada el año 2004 de parte de una estudiante de la Universidad de Chile, véase Muñoz, Maribel; Estudio preliminar de la vulnerabilidad sísmica de los edificios de departamentos de la comuna de Cerro Navia”

deficiencia estructural, fundamentalmente como consecuencia de las propias intervenciones de los vecinos, recomendando técnicamente refuerzos perimetrales y la necesaria eliminación de volados y ampliaciones (Bustos, 2009, pág. 101).

A su vez este estudio fue requerido como componente del contrato de barrio “por expresa petición de la Municipalidad de Cerro Navia y por qué los vecinos y delegados de block expresaron dudas e inquietudes respecto a la situación estructural de sus viviendas (SERVIU, 2009, pág. 1)”

Este informe fue contratado vía licitación pública por parte del SERVIU Metropolitano al DICTUC y fue entregado en el mes de abril de 2008 (DICTUC S.A., 2008). Entre sus hallazgos destacan:

- A nivel de calidad del suelo “no se observaron depósitos de desechos bajo las fundaciones en ninguno de los pozos de prospección realizados (DICTUC S.A., 2008, pág. 15)”
- El terreno es clasificado como tipo III (suelo medio compacto) de acuerdo a NCH433 Of. 96 (DICTUC S.A., 2008, pág. 16).
- El cálculo sísmico es realizado en base al evento de mayor magnitud que había afectado al país el 3 de marzo de 1985 de una intensidad de 7.8 Ms (DICTUC S.A., 2008, pág. 18).
- En general las resistencias de los elementos estructurales en los 6 edificios revisados no presentan problemas importantes y cumplen con los requisitos que exigen las normativas vigentes para los distintos materiales (DICTUC S.A., 2008, pág. 20).
- En vista de lo anterior, propone que el proyecto de reparación conste de a) Restituir las estructuras a su condición original reparando los elementos que sufrieron modificaciones como consecuencia de ampliaciones realizadas por los pobladores y b) reforzar aquellos elementos deficitarios identificados en este estudio (DICTUC S.A., 2008, pág. 22).
- Este igualmente, estudió como parte de las alternativas de desarrollo, una fusión de departamentos en altura al interior de la estructura del block existente, reemplazándose el departamento del primer piso y los 2 dúplex correspondientes al espacio aéreo del departamento del primer piso por 2 departamentos de 3 pisos. Esto implica un crecimiento en la superficie en planta de los departamentos de un 33% (DICTUC S.A., 2008, pág. 22).

En materia de conclusiones, el mismo informe indicó:

El mayor problema observado dice relación con las modificaciones estructurales generadas por autoconstrucción de los pobladores, que no sólo son en sí estructuralmente inadecuadas, sino que afectan la estructura original de diversas maneras. La más importante es la generación de accesos a estas ampliaciones que

involucran perforaciones sobre la estructura original de los edificios, aspecto que sí puede tener implicancias importantes durante un sismo.

No existen indicios de asentamientos del suelo que sean evidentes en las edificaciones.

En general, las resistencias de los elementos estructurales en los 6 edificios revisados no presentan problemas importantes y cumplen con los requisitos que exige la normativa vigente.

El conjunto habitacional “Las Viñitas”, en su condición as-built, estaba comprometido frente a la ocurrencia de un evento sísmico importante. Además las constantes intervenciones estructurales realizadas por los pobladores mediante autoconstrucción hacen más vulnerable la estructura y muy incierto su comportamiento sísmico. Por estas razones antes descritas es muy importante y recomendable la realización de los proyectos de reparación y/o ampliación que garantizarán un nivel de seguridad adecuado.

De acuerdo a este informe, la alternativa de solución para garantizar la estabilidad estructural era la construcción de “refuerzos perimetrales para la estructura y la necesaria eliminación de volados y ampliaciones (Secretaría Ejecutiva de Barrios/ MINVU, 2014, pág. 514)”.

Estos refuerzos perimetrales presentaban un costo total aproximado de \$48.428.116²⁶ según la información entregada en el presupuesto y cubicación de DICTUC (DICTUC S.A., 2008)

Tabla 6: Identificación de costos de reparación estudio DICTUC

Tipo Edificio	Valor Obras
Edificio Viñitas I - Tipo A	\$ 9.571.032
Edificio Viñitas II - Tipo A	\$ 12.531.892
Edificio Viñitas II - Tipo B	\$ 9.509.922
Edificio La Hondonada - Tipo A	\$ 9.093.060
Edificio La Hondonada - Tipo B	\$ 7.722.210
	\$ 48.428.116

Fuente: Elaboración propia en base a Informe N° 734847 DICTUC S.A

A su vez planteó entre las alternativas de solución una propuesta de ampliación y reparación de los 6 edificios en evaluación que contemplaba la alternativa de fusión de departamentos, disminuyendo la densidad del conjunto y mejorando estructuralmente los edificios.

La alternativa considera la fusión de departamentos en altura al interior de la estructura del block existente, reemplazándose el departamento del y los dos dúplex

²⁶ Este valor no considera el valor presupuestado para Edificio Viñitas I - Tipo B que no se encontró disponible en informe DICTUC.

correspondientes al espacio aéreo del departamento del primer piso por dos departamentos de 3 pisos. Esto implica un crecimiento en la superficie en planta de los departamentos de un 33% (DICTUC S.A., 2008, pág. 22).

Para el planteamiento de los resultados del informe del DICTUC, se realizaron mesas técnicas a las que asistieron los (as) vecinos representados por el CVD, Municipio, equipo de profesional PQMB y funcionarios SERVIU, además se realizó un catastro a todas las viviendas del barrio (2008) con el propósito de conocer la situación de ocupación de los mismos.

Finalmente, la sugerencia del estudio estructural de refuerzo no es acogida, por los actores políticos e institucionales, ni por los vecinos y vecinas representados por el CVD, quienes estiman que no es recomendable invertir en refuerzos, y menos en retirar las ampliaciones de los blocks, acciones que no solucionarían la problemática barrial, planteándose llevar a cabo un giro en la intervención del barrio, hacia una de carácter urbano-habitacional.

Esta decisión fue tomada luego de que los delegados del CVD de Las Viñitas expresaran en varias instancias la negativa a ejecutar un proyecto de refuerzo de los Blocks, pues para ellos significaba una “solución parche”, que no resolvía los problemas que cotidianamente viven en el barrio. Sobre todo expresaron su disconformidad frente al hecho de que para la ejecución del proyecto de refuerzo fuese necesario la demolición del 100% de las ampliaciones ilegales (SERVIU RM, 2012, pág. 11)

En este contexto, en una asamblea del año 2008 en que asisten un poco más de 600 familias, se exponen los resultados de las distintas asambleas destacando los resultados en materia estructural de informe DICTUC y se formaliza de parte del Director de SERVIU Metropolitano Andrés Silva y la Alcaldesa Cristina Girardi, la implementación de un plan especial de Rehabilitación Urbana en Las Viñitas, que involucraba la construcción de un nuevo conjunto habitacional para las familias de Las Viñitas, para lo que ya se estaba gestionando la compra de un terreno en la misma comuna y que derivaría en la demolición del conjunto.

Con este nuevo escenario, en un momento en que la comunidad siente un alto grado de fragilidad e incertidumbre, se comienza a trabajar el objetivo central de fortalecer un discurso común que llegue a todos los vecinos, fomentando la comprensión de las acciones que se llevarán a cabo. Para ello, paralelo a la definición y diseño de las alternativas de solución, se realizan diversas mesas técnicas con vecinos del Consejo Vecinal de Desarrollo, los delegados y el municipio, buscando definir en conjunto las estrategias a seguir, las que se traducen en el desarrollo de asambleas por sector, asambleas con autoridades, boletines informativos, la aplicación de un catastro para saber la situación de cada familia en relación a la propiedad de la vivienda y, finalmente, una serie de jornadas de capacitación con los delegados, quienes pasan a ser los principales comunicadores de la información al resto de vecinos (Secretaría Ejecutiva de Barrios/ MINVU, 2014, pág. 516).

Este viraje en la intervención en materia urbana – habitacional deja de ser ejecutada desde la SEREMI y para a ser derivada al SERVIU RM según consta en Ord. N° 3789 de 2008 remitido desde la SEREMI MINVU a SERVIU RM, ratificado mediante Ord. N° 654 de 2009 remitido desde SERVIU RM a la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, en que se formaliza este vuelco, indicando como argumento el estudio estructural de blocks ejecutado por la empresa DICTUC y de otros antecedentes entregados por el equipo de barrio.

Cómo es de su conocimiento, es a raíz de los resultados del Estudio Estructural de block's ejecutado por la empresa DICTUC y de otros antecedentes entregados por el equipo de barrio, que el MINVU decide reorientar la intervención que desarrollaba el programa en la Población Las Viñitas. Pasando de una intervención centrada en el mejoramiento del espacio público y en la construcción de nuevos equipamientos a una intervención de carácter "Urbano – Habitacional" (SERVIU Metropolitano, 2009).

Esta intervención implica que las familias residentes en la población obtengan una nueva solución habitacional vía Programa Fondo Solidario de Vivienda²⁷ a D.S 174 (V. y U.) o a través de la oferta institucional de subsidios del MINVU. Por lo tanto deberán ser trasladadas a una nueva vivienda que cumpla con los requisitos de la política habitacional vigente (SERVIU Metropolitano, 2009).

De acuerdo al mismo oficio, según catastro aplicado por el equipo de barrio conjunto con los delegados del barrio durante el primer trimestre de 2008 el número de familias que habitaban en el conjunto eran 1345, de las que 58% correspondían a propietarios, 25% allegados y un 14% de arrendatarios. De los propietarios y allegados, un 36% optaba por una vivienda usada mediante un subsidio de Adquisición de Vivienda Construida²⁸ y un 37% por una vivienda nueva mediante un subsidio de Construcción en Nuevos Terrenos²⁹.

Los costos estimados del Plan Urbano Habitacional Las Viñitas" al año 2009, hasta el año 2011 eran;

²⁷ FSV en adelante

²⁸ En adelante AVC.

²⁹ En adelante CNT.

Tabla 7: Costos Plan Urbano Habitacional Año 2009

Inversión Directa	\$7.164.449.524
Transferencias a terceros (subsídios)	\$18.830.969.615
Monto total estimado	\$25.995.419.139

Fuente: Elaboración propia en base a información SERVIU

En este mismo sentido se proponen 2 alternativas de salida para las familias residentes, una, la entrega de un subsidio AVC para que las familias compraran en donde desearan y otra la entrega de una vivienda nueva, para lo cual el SERVIU RM ya había adquirido en Diciembre de 2008, los lotes 4 y 5 en el Ex Fundo Santa Elvira en la misma comuna, compra que consta en acuerdo de expropiación efectuada a Cerro Navia Fondo de Inversión Privado inscrita a fojas 3474 N° 5549 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Santiago del año 2009.

En este último terreno se proyectaba un conjunto llamado “Lomas del Prado” conjunto que contemplaba 314 casas y 608 departamentos en su diseño y al que se trasladarían las familias.

Una vez definida la estrategia de intervención y movilidad habitacional se determina la relocalización del barrio y su reedificación, generando un proyecto que morfológicamente considera como directrices; otorgar continuidad a la ciudad existente respetando la trama vial, otorgando continuidad urbana al proyecto y definiendo las copropiedades con límites perceptibles y bien definidos mediante calles públicas configuradas por la edificación como perímetro, formando zonas de equipamiento en torno a las vías estructurantes del proyecto residencial (Secretaría Ejecutiva de Barrios/ MINVU, 2014, pág. 517).

De esta forma se cierra el capítulo del programa QMB “Las Viñitas” pasando a ser responsabilidad de SERVIU como un Plan Urbano – Habitacional “Las Viñitas”.

5.2 PLAN URBANO – HABITACIONAL “LAS VIÑITAS”

En SERVIU RM el equipo de barrio “Las Viñitas” es integrado como parte de la Subdirección de Operaciones Habitacionales, siendo su principal objetivo “liderar y coordinar el proceso para la salida de las familias de Las Viñitas principalmente bajo 2 modalidades; Subsidio de AVC o compra de viviendas y la construcción del nuevo barrio, lo que va en concordancia con las facultades en materia de intervención urbana con que cuenta SERVIU.

El SERVIU estará encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio (MINVU, 1976, pág. ARTICULO 3°).

De esta forma, la derivación de la intervención desde la SEREMI a SERVIU, implica un vuelco desde la mirada del PMB QMB, hacia la implementación de una estrategia de edificación, traslado y demolición, acorde a las facultades normativas de SERVIU RM.

En términos sintéticos, la intervención del Plan Urbano – Habitacional “Las Viñitas”, estaba fundada en que las viviendas del conjunto serían declaradas inhabitables en base a las conclusiones del informe DICTUC de abril de 2008, con lo que las familias podrían postular nuevamente a un subsidio habitacional y devaluándose sus propiedades en Las Viñitas, a su vez en la construcción de 2 nuevos conjuntos en los Lotes 4 y 5 del Fundo Santa Elvira a los que serían trasladadas las familias, en la demolición de Las Viñitas y la reconstrucción de un nuevo conjunto en base al estándar de la nueva política habitacional en los terrenos del ex Conjunto, lo que sería determinado por un estudio de potencial inmobiliario a cargo de la SEREMI MINVU.

De acuerdo a esto, la intervención SERVIU podemos desagregarla en 4 ámbitos³⁰, tales son:

- Diseño y construcción del nuevo barrio.
- Gestión habitante del barrio “Las Viñitas”.
- Demolición del conjunto y administración del inmueble.
- Diseño y construcción del nuevo barrio en el terreno post demolición.

³⁰ Esta desagregación está construida sólo a visión del investigador.

5.2.1 Diseño y construcción del nuevo barrio

Tal como ya se indicó uno de los hitos de la intervención urbano-habitacional era la construcción del nuevo conjunto habitacional. Para esto SERVIU, según Ord. N° 654 de 2009 adquirió 2 lotes del fundo Santa Elvira, en que se proyectó la construcción de un conjunto habitacional de casas y departamentos.

Este terreno se emplaza en los Lotes 4 y 5 del Ex – Fundo Santa Elvira (a 2 cuadras del actual emplazamiento de Las Viñitas) de una superficie de 99.108,2 mts² que fueron adquiridos en diciembre de 2008, por la vía de la expropiación por un monto de \$272.929.352 y serían pagados con cargo al subsidio Diferenciado a la Localización³¹ contenido en el FSV una vez ejecutadas las viviendas.

El objetivo de estos 2 lotes era la construcción de 2 proyectos habitacionales para las familias de “Las Viñitas”, las que permutarían sus viviendas inhabitables por las viviendas en el nuevo barrio.

La división en 2 proyectos se debía a que el lote 4 no permitía la construcción de viviendas por encontrarse en una zona de equipamiento según el Plan Regulador Comunal³² de Cerro Navia.

El lote 5 era de uso residencial y equipamiento, no obstante, su compra se efectuó mientras se tramitaba por parte de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, una modificación a su PRC, que factibilizaba habitacionalmente los restantes lotes 4, 6 y 8³³ de la zona del Fundo Santa Elvira, cambio que involucraba 25.8 hectáreas de terreno en la comuna.

De esta forma los lotes 4-5-6-8 de propiedad SERVIU serían destinados a la construcción de viviendas sociales al alero de esta modificación al PRC de Cerro Navia. Albergando a las familias de “Las Viñitas” pero a su vez a otros comités de vivienda que había sido organizados por la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

³¹ En adelante SDL.

³² PRC en adelante.

³³ Los lotes 6 y 8 eran de propiedad SERVIU desde el año 2003, según consta en CBR Santiago a Rol 50132 foja 52057 del año 2003 del Registro de Propiedad.

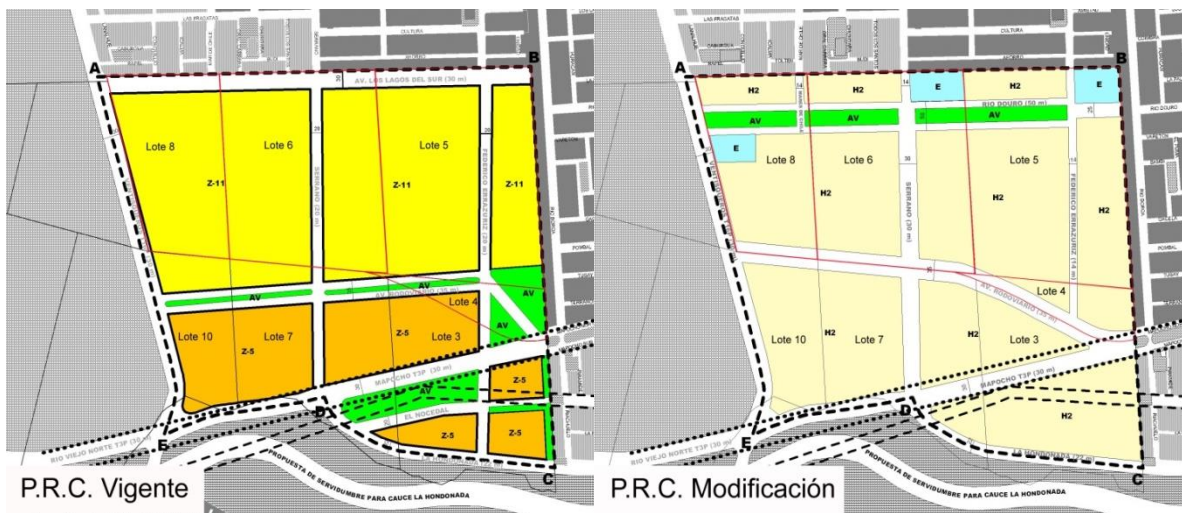


Ilustración 11 : Modificación PRC Cerro Navia (Fuente: SEREMI MINVU)

La modificación de acuerdo a la I. Municipalidad de Cerro Navia (Municipalidad de Cerro Navia, 2009), tenía por objetivo permitir el uso residencial de todos los lotes factibilizando la materialización de 4 proyectos de viviendas sociales, entre los que se encuentra el nuevo barrio “Las Viñitas” en su segunda etapa y 948 viviendas que se construirían para familias organizadas en 9 comités de vivienda. En total en la zona se construyeron 1870 viviendas sociales, acogiendo a 11 proyectos hasta el año 2015 (Contraloría General de la República de Chile, 2015).

Tabla 8: Identificación proyectos de viviendas sociales Fundo Santa Elvira

Código Proyecto	Nombre del Proyecto	Etapas	N° de Familias
37433	Bicentenario	1	120
37434	Bicentenario	2	148
37435	Bicentenario	3	71
37676	Bicentenario	4	79
37706	Bicentenario	5	116
37707	Bicentenario	6	136
37708	Bicentenario	7	79
37709	Bicentenario	8	71
37710	Bicentenario	9	128
37457	Conjunto Habitacional Santa Elvira	1	616
42760	Conjunto Habitacional Santa Elvira	2	306
Total de Viviendas			1870

Elaboración propia en base a Informe N° 1171/2015 Contraloría General de la República

De esta forma y en virtud de instrucciones MINVU indicadas en Ord. N° 1430 MINVU del año 2006 de la época para el desarrollo de proyectos en terrenos SERVIU de una superficie superior a 2 hectáreas, se debió desarrollar por parte de la SEREMI MINVU

un plan maestro que contemplara las 25.8 hectáreas de terreno SERVIU, que definían los usos futuros de los 4 lotes propiedad SERVIU y que fue entregado en diciembre del 2009.

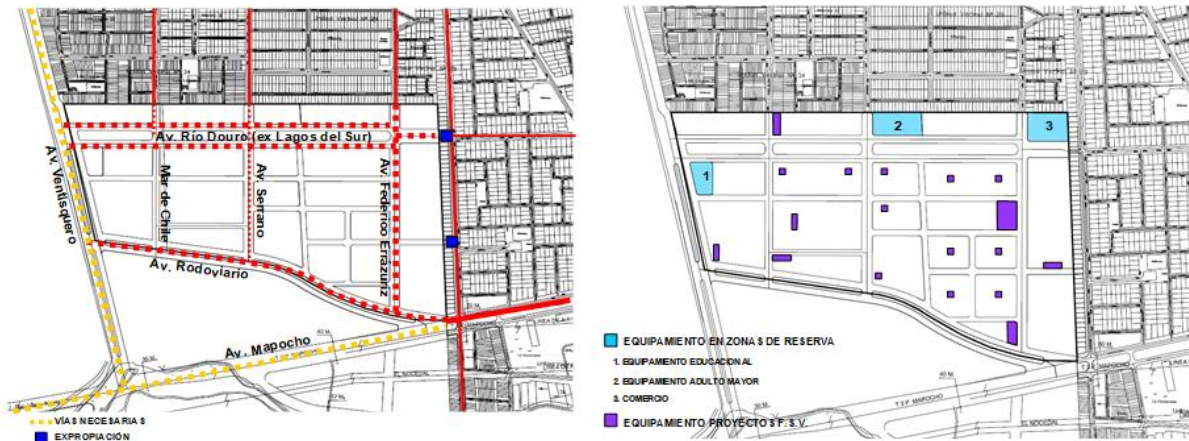


Ilustración 12: Plan Maestro SEREMI MINVU Fondo Santa Elvira (Fuente: SEREMI MINVU)

Este Plan Maestro elaborado por la SEREMI incorporó entre sus elementos de análisis de la macro zona la inversión que se realizaría en la construcción del Parque Intercomunal Rio Viejo La Hondonada³⁴ (MINVU, 2013), una infraestructura urbana de veintiséis hectáreas entre las poblaciones Santa Clara³⁵ y Las Vinitas, que hasta ese minuto era conocido por ser el cauce natural de las aguas lluvias de la comuna.



Ilustración 13: La Hondonada Rio Viejo año 2006

Este parque involucró la compra de terrenos a privados para su materialización por un monto de \$ 1.248.529.500, más obras de canalización de aguas lluvias y finalmente la construcción del parque.

³⁴ Para más detalles véase proyecto en Banco Integrado de Proyectos código BIP N° 30116309.

³⁵ Población ubicada al sur del cañadón La Hondonada y que también fue intervenida por el programa QMB.

Tabla 9 : Lotes expropiados para construcción “Parque La Hondonada”

Lote	Res. Ex	Fecha	Superficie Mts²	Monto
Fundo Santa Elvira Lt 3	Nº 7.707	28-12-2012	12.888	\$ 129.180.000
lote Nº 1-D, La Hondonada La Estrella Sta Elvira	Nº 7.708	28-12-2012	2.962	\$ 29.619.000
Lote C de la Subdivisión del Lote 2 del Resto del Fundo Santa Elvira	Nº 7.709	28-12-2012	2.613	\$ 25.243.500
Lote 4 de la División del Lote D de la Subdivisión del Lote 2 del Resto del Fundo Santa Elvira	Nº 7.710	28-12-2012	2.498	\$ 23.791.000
Lote Nº 15, correspondiente a parte del inmueble ubicado en Fundo Santa Elvira	Nº 7.711	28-12-2012	12.933	\$ 103.964.000
Lt 16 Fundo Santa Elvira	Nº 7.712	31-12-2012	85.324	\$ 683.192.000
Lote Nº 10, Fundo Sta Elvira Lt 10 y 11	Nº 7.713	28-12-2012	6.594	\$ 123.500.000
Lote Nº 7, Fundo Santa Elvira	Nº 7.714	28-12-2012	12.924	\$ 130.040.000
			138.736	\$ 1.248.529.500

Fuente: Res. Ex Nº 7.707- 7.714 Expropiación varios lotes Proyecto denominado "Construcción Parque Intercomunal Río Viejo - La Hondonada".

Igualmente, el plan maestro consideró la expropiación 4 viviendas para la ejecución de vías de acceso al nuevo conjunto habitacional, en la calle Río Boroa en la intersección con Río Douro en el sector Nororiente del predio, según consigna Acta de Sesión Nº 51 del 2009 de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

Igualmente consideró la expropiación de otros inmuebles ubicados en Río Boroa 1638 y 1640 según consta en resoluciones exentas SERVIU Nº 7.635 y 7.639, ambas de fecha 23 de diciembre de 2011, aduciendo que dichas expropiaciones resultaban necesarias para la ejecución del proyecto habitacional "Santa Elvira" por la suma de \$22.807.570 y \$26.467.730 respectivamente.

Estas obras fueron ejecutadas a través del Programa QMB, según consta en Decreto Nº 1693 del 28 de diciembre de 2011, que modifica el Contrato de Barrio del Programa de Recuperación de Barrios Las Viñitas, se aumenta el presupuesto del programa en \$121.891.000 en el plan de gestión de obras, lo que se vería reflejado en la obra "Proyecto de pavimentación y aguas lluvias apertura calles Río Douro y El Nogal", ambas parte del proyecto Lomas del Prado.

En este contexto global, el primer proyecto a desarrollar consistió en una primera etapa de 616 viviendas, de las cuales 232 correspondían a casas de 52.4 mts² y 384 a departamentos de entre 57 y 58 mts².

El nombre inicial de este primer proyecto fue “Nuevo Barrio Las Viñitas”, luego “Fundo Santa Elvira” finalizando en el construido “Lomas del Prado”³⁶.

Para el diseño de esta iniciativa el proyecto fue asignado a la Entidad de Gestión Inmobiliaria³⁷ AGINSA Ltda. y a la Constructora ICAFAL según consta en el Contrato de Construcción suscrito el 24 de noviembre de 2009 entre la organización Consejo Vecinal de Desarrollo el Nuevo Barrio Las Viñitas, AGINSA Ltda. e ICAFAL INGENIERIA Y CONSTRUCCIÓN S.A, ante la 27° Notaría de Santiago del Sr. Eduardo Avello Concha.

Este contrato indica que el proyecto se encontraba financiado mediante la Resolución Exenta N° 7386 (V. y U.) del 20 de octubre de 2009 que otorgó subsidios innominados para la construcción de un proyecto para 616 familias, quedando pendiente la aprobación de la nómina de beneficiarios. La que fue aprobada por Resolución Exenta N° 9089 del Director del SERVIU RM del 17 de diciembre de 2009.

El proyecto fue aprobado por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Cerro Navia con el Permiso de Edificación N° 108 del 20/11/2009.

El día 4 de diciembre de 2010 este proyecto fue aprobado por SERVIU, iniciando las obras por parte de la empresa constructora ICAFAL S.A de esta primera etapa el día 27 de enero de 2010, desde esa fecha el plazo estimado de construcción sería de 13 meses, por lo que el “Conjunto Habitacional Santa Elvira” estaría finalizado durante el primer semestre del año 2011.

Los proyectos de la 2da etapa fueron aprobados por SERVIU el 22 de enero de 2010, posterior a la aprobación de la modificación del Plano Regulador de Cerro Navia, que ocurrió el 01 de enero del mismo año (Diario Oficial de Chile, 2010).

Esta segunda etapa consistía en la construcción de 306 viviendas sociales adicionales, divididas en 224 departamentos y 82 casas, en condiciones de superficie similares a la 1era etapa.

Los recursos para la construcción de la segunda etapa fueron solicitados por la vía de la asignación directa innominada, al igual que la 1era etapa, siendo otorgados mediante la Res. Ex N° 13636 del 25 de febrero de 2010 por parte del MINVU por un monto total de 216.003,26 UF.

³⁶ En adelante llamaremos a este proyecto Lomas del Prado.

³⁷ En adelante EGIS.



Ilustración 14: Plano Loteo “Lomas del Prado”

El 27 de febrero se produce un terremoto de intensidad 8.8 de acuerdo al Centro Sismológico de la Universidad de Chile, que no afecta a los conjuntos en construcción, ni tampoco a Las Viñitas.

De igual forma el 10 de marzo de 2010 se produce cambio de gobierno entre coaliciones, siendo reemplazada la Concertación por la Alianza por Chile, conglomerado de centro derecha, liderada por el Presidente Sebastián Piñera.

El único impacto apreciable del terremoto en el proyecto “Lomas del Prado” fue respecto a su estructura de financiamiento del proyecto, dado que obligó a un aumento de los subsidios de las familias propietarias por concepto de ahorro a raíz que las viviendas de Las Viñitas no resultaron inhabitables por el terremoto, lo que era parte de los supuestos de la estructura presupuestaría del diseño de 2008.

Esto implicó un desfase en el inicio de obras de la 2da etapa de 1 año respecto a la primera etapa, iniciando el 27 de enero de 2011, lo que tendrá efectos al momento de la desocupación y traslado de las familias de Las Viñitas.

Así, el Permiso de Edificación de la 2da etapa es ingresado a D.O.M de Cerro Navia el 24 de Mayo de 2010, firmado su contrato de construcción el 01 de octubre de 2010, e iniciando sus obras en enero de 2011.



Ilustración 15: Imágenes viviendas previo a su entrega proyecto “Lomas del Prado” 30 de noviembre de 2010 (Fuente: SERVIU RM)

Ambos proyectos, ya en junio de 2011 se encontraban en un 100% y 60% de ejecución de obras respectivamente, según indica en Ord. N° 0470 06-06-2011 de SERVIU.

Lomas del Prado es entregado a SERVIU en su primera etapa en el mes de Junio de 2011 y en su segunda etapa en el mes de Enero de 2012.

Este desfase, entre ambas entregas, provocará en la práctica que SERVIU tenga que hacerse cargo del cuidado del primer conjunto por 8 meses, lo que conlleva robos asociados a las viviendas deshabitadas, deterioro de los artefactos y la tensión de las familias de “Las Viñitas” al ver sus viviendas terminadas que no les son entregadas.

La inscripción en el CBR de los mismos comenzó a partir del 13 de diciembre, siendo pagados los derechos por parte de SERVIU el 12 diciembre de 2011, según consta en Boleta de Servicios N° 1414707 de la Notaría de Gloria Acharán Toledo.

El traslado masivo de las familias se realizó desde el 28 de enero de 2012 hasta el 20 de marzo del mismo año, debiendo SERVIU hacerse cargo de la habilitación de las viviendas en primera instancia, puesto que estas no contaban con sus calefont

instalados³⁸ y en algunos casos sus artefactos sanitarios habían sido robados, esta labor la realizó a través de sus funcionarios de mantención.

De esta manera, de las 922 viviendas construidas en Lomas del Prado, fueron asignadas 906 a familias de Las Viñitas, siendo permutadas 672 viviendas y vendidas a no propietarios mediante compraventas 234 unidades, las restantes 16 fueron asignados a personas damnificadas que habían perdido sus viviendas en el terremoto del 27 de febrero del 2010.

La post venta posterior fue ejecutada por la empresa constructora ICAFAL, quién terminó en el mes de Noviembre de 2012.

El proyecto continuaría con dificultades asociadas a problemáticas jurídicas con las permutas, principalmente vinculadas a la gestión de la EGIS AGINSA, que derivará en el cambio de la misma en 2014 por la EGIS TECNOINGENIERÍA según consta en Res. Ex SERVIU N° 2573 del 25 de mayo de 2014, siendo eliminada del registro de EGIS en el mismo año mediante Res. Ex SEREMI MINVU N° 1616 del 22 de julio de 2014 por “abandono de proyecto habitacional”.

TECNOINGENIERÍA tendría por misión, resolver las problemáticas asociadas a las permutas de propiedades de Las Viñitas de familias que habitaban en Lomas del Prado.

La escrituración del proyecto hasta el mes de junio de 2015 alcanzaba un 94% aproximado, con 870 viviendas ya con dominio a favor de las familias, según consta en Ord. SERVIU N° 6319 del 5 de junio de 2015. Estando aún pendientes 52 casos por resolverse, en que TECNOINGENIERÍA debería subsanar 26 y SERVIU se haría responsable de los 26 casos más complejos.

Así, los casos más críticos serían abordados por SERVIU, debiendo cerrar la intervención de TECNOINGENIERÍA el 30 de junio de 2015.

De esta forma, no es posible estimar si el proyecto hoy se encuentra cerrado jurídicamente, puesto que se efectuaron nuevas expropiaciones en departamentos ya demolidos de Las Viñitas, el año 2016 según consta en resoluciones de expropiación 7853-7854-7856-7857-7974-7975-7977 todas publicadas el 15 de enero de 2016 en el diario oficial, por un monto total de \$137.124.568.

Esta situación tiene implicancias en el proyecto futuro a desarrollar en el terreno del ex conjunto, puesto que no se consolida el título de la totalidad de los inmuebles que componían Las Viñitas, impidiendo la aprobación de nuevos proyectos en el predio.

³⁸ Fueron quitados por la empresa constructora por seguridad, serían repuestos una vez entregadas las viviendas a las familias.

5.2.2 Gestión habitante del barrio “Las Viñitas”

La gestión de los habitantes de Las Viñitas, estaba orientada en primera instancia a informar a la comunidad respecto a las implicancias del “Plan Urbano Habitacional Las Viñitas”, para lo que la intervención fue derivada a SERVIU RM, por este contar con las facultades de construcción y demolición de conjuntos habitacionales.

La primera etapa de la gestión en SERVIU, se caracterizó por la continuidad del modelo metodológico del programa QMB ante la comunidad, con lo que el Consejo Vecinal de Desarrollo y los delegados por block seguían manteniendo un rol preponderante en la definición de las líneas de trabajo ante la comunidad.

De igual forma, se da continuidad a la totalidad de las obras de inversión programadas para 2009 propuestas en el contrato de barrio firmado el año 2008, con lo que se ejecutan cierres perimetrales de 2 condominios y ampliación y remodelación de la sede social obras por un monto total de \$102.250.000³⁹ y que finalizan hasta noviembre de 2009 (Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, 2011).

Esto a su vez, se vio acompañado por la mantención del equipo profesional del Programa QMB, quienes pasaron de depender de la Secretaría de Barrios de la SEREMI MINVU a la Subdirección de Operaciones de SERVIU RM, pero manteniendo la especificidad de su intervención y tareas. El año 2010 este equipo es integrado como uno de los componentes de intervención de la Sección de Ejecutivos de Proyectos, no obstante, mantener su atención directa en la comunidad, de preferencia en la sede social de “Las Viñitas”.

Este equipo en su conformación profesional y trato ante la comunidad no varió hasta junio del año 2011, en que fue modificado por completo, aumentando en número a 5 profesionales y con dedicación exclusiva a la gestión de los habitantes con miras a la desocupación, demolición y traslado de las familias al nuevo proyecto, hecho ocurrido a partir del 28 de enero de 2012, período posterior al que se conforma la unidad de rehabilitación urbana en SERVIU, no obstante, este equipo no es incorporado a dicha línea, siendo disuelto en 2013.

Uno de los insumos fundamentales en la gestión de las familias, era el primer catastro de las familias del año 2008 informado a la Ministra de Vivienda mediante el Ord. N° 687 del 14 de agosto de 2009 del SERVIU Metropolitano, que indicaba que en las “Las Viñitas” habitaban 1345 familias, entre las que se contaban propietarios, allegados, arrendatarios y ocupantes irregulares, los que eran reconocidos como la demanda de intervención del plan urbano habitacional Las Viñitas.

³⁹ Obras que posteriormente fueron demolidas o desmanteladas por los mismos habitantes.

Una característica esencial de este primer catastro, es que fue realizado por la propia comunidad, en concordancia con el modelo QMB, por lo que es auto informado.

Es de notar que el catastro de las familias en la iniciativa tuvo 3 instantes de actualización, en virtud de la movilidad de las familias en el conjunto. Sin contar el dinamismo que se apreció en el período de demolición a raíz de tomas espontaneas y aumento de núcleos allegados.

La síntesis del 1er catastro se puede apreciar en la tabla N° 8:

Tabla 10: Resumen 1er catastro familias “Las Viñitas”

CATEGORIA	CASOS	%
PROPIETARIOS	782	58%
ALLEGADOS	343	25%
ARRENDATARIOS	192	14%
OCUPANTES IRREGULARES	28	3%
TOTAL	1345	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Ord. N° 687 del 14 de agosto de 2009

Las alternativas de solución se dividían dependiendo del tipo de tenencia del inmueble, propietario, allegado o arrendatario.

Para los propietarios se proponía la permuta por una vivienda en el nuevo Barrio Lomas del Prado, con lo que este adquiriría el compromiso de que previamente a su traslado debía transferir el departamento a SERVIU. O bien, sino quería estar alternativa se le podía asignar un subsidio de casa usada AVC⁴⁰ de modo que este pudiera buscar una nueva vivienda y aplicar el subsidio.

Este escenario cambia en 2009, en que se cambia la estrategia y se opta por la compra de los departamentos, pagando su valor comercial al momento de la compraventa con SERVIU. Esta solución provocó conflictos con los propietarios, puesto que existía desacuerdo por el monto a pagar por las unidades, por considerarse insuficiente.

Estos departamentos, según la tasación efectuada por SERVIU según Ord. N° 1819 de fecha 5 de julio de 2011 el precio máximo a pagar en algunas viviendas era de 370 UF, el mínimo de 294 UF y el promedio, con que se podría estimar un valor a informar a las familias eran 320 UF.

⁴⁰ Esta solución se desestima, dado que algunas familias habrían adquirido viviendas mediante dichos subsidios en el mismo conjunto, ante ello por medio del Ord. N° 2235 de fecha 01-08-2008 el Director de Obras de la Municipalidad de Cerro Navia a la SEREMI MINVU solicita, entre otras cosas, no asignar subsidios para la venta y la compra de viviendas de las poblaciones del sector Las Viñitas por medio de los programas habitacionales del MINVU, a lo que la SEREMI respondió mediante Ord. N° 3407 de fecha 03-09-2008, compromete al SERVIU Metropolitano para que sea despachada una instrucción u otra constancia para no asignar subsidios nuevos para la venta y compra de viviendas en las poblaciones que fueron objeto del estudio estructural DICTUC. Producto de estos requerimientos, a partir del 12 de mayo de 2009, las operaciones de Adquisición de Vivienda Usada en Las Viñitas, son rechazadas por SERVIU argumentando las condiciones técnicas de las viviendas identificadas en el informe DICTUC.

Estas propiedades resultaron adquiridas mediante la figura de acuerdos expropiatorios, o bien mediante expropiaciones judiciales en consonancia con el Art. 11 del Decreto Ley N° 2186 que aprueba ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones por un monto de 688 UF por vivienda, valor que duplica el monto de la tasación SERVIU.

Respecto a las familias allegadas, se incorporaron 211 allegados en total, en el proyecto Lomas del Prado, mientras a los demás arrendatarios y ocupantes irregulares, se les conminó a postular al programa de Fondo Solidario de Vivienda de forma regular, cumpliendo los requisitos indicados en dicha norma.

Los allegados y ocupantes irregulares que no tuvieron cabida en los proyectos Lomas del Prado se organizaron en nuevos comités de vivienda, que deseaban ser parte del proyecto futuro que se desarrollara post demolición de “Las Viñitas”. Las que se agruparon en 3 comités de vivienda, denominados Talaim II, Por un Sueño y Gladiadores por un sueño.

Paralelamente, para facilitar la identificación de dificultades legales de parte de las familias de Las Viñitas, se ejecutó una consultoría jurídica de parte de la Fundación Hábitat para la Humanidad (SERVIU, 2010), la que llevó a cabo entre los meses de junio de 2009 y marzo de 2010 respecto al 100% de las propiedades de Las Viñitas.

La metodología del estudio consistió en la verificación de los documentos respectivos en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago. De lo que se obtuvieron los siguientes resultados:

- Propietarios Particular Original: 568
- Propietarios de 2° o 3° transferencia: 409
- Propietarios por herencia; 29
- Propiedades SERVIU: 22
- Indeterminado: 1

Este trabajo permitió identificar que respecto a las familias que integraban el primer proyecto ya en ejecución para esta época 47 de ellas tenían situaciones de posesión efectiva, herencia, separaciones de hecho y otros casos no especificados que también fueron abordados por en la consultoría de la Fundación Hábitat para la Humanidad (SERVIU, 2010). Estos casos fueron referidos a la EGIS AGINSA S.A a cargo del proyecto, para su orientación y gestión con las familias.

De esta información también surgió una de las problemáticas jurídicas más importantes, que son las hipotecas de las viviendas con terceros, particularmente con instituciones financieras, las que incluso fueron detectadas posteriormente a la demolición de los

inmuebles y que significaron expropiaciones posteriores respecto a viviendas inexistentes⁴¹.

Por su parte, las familias se organizan, en primera instancia para la asignación de subsidios para el nuevo proyecto a través de la I.M de Cerro Navia, quién al mes de marzo de 2009 ya había constituido con ellos 11 comités de vivienda con el 80% de las familias propietarias, los que finalmente se consolidaron en 2 comités de viviendas; “El Nuevo Barrio Las Viñitas”, con personalidad jurídica desde el 2 de noviembre de 2009 (Municipalidad de Cerro Navia, 2009) y el “Comité de Vivienda El Aromo” con personalidad jurídica del 3 de septiembre de 2010 (Municipalidad de Cerro Navia, 2010).

La primera etapa se articuló a través del Comité de Vivienda “El Nuevo Barrio Las Viñitas” que integró 482 propietarios y 134 allegados que vivían en Las Viñitas. Su condición para postular fue haber sido catastradas por el SERVIU RM en septiembre del 2008.

Las familias de la 1era etapa del proyectos resultaron beneficiados mediante Resolución Exenta N° 7386 (V. y U.) del 20 de octubre de 2009 que otorgó subsidios innominados para la construcción de un proyecto para 616 familias por un monto total de 482.832,013 UF.

Esta resolución contemplaba las siguientes excepcionalidades considerando el Decreto Supremo N° 174 vigente al año 2009, entre ellas;

Los subsidios son otorgados mediante aplicación del artículo 3° del Decreto Supremo N° 174⁴² (V. y U.) de asignación directa, no participando las familias en un concurso de asignación de subsidios.

La asignación de subsidios se efectúa innominada, lo que indica una disponibilidad de recursos inmediata, para ejecución de obras, disminuyendo tiempos administrativos.

La definición de que familias irían en el proyecto queda radicada en SERVIU mediante una resolución del Director.

⁴¹ De estos casos, 7 inmuebles demolidos de la Población Las Viñitas resultan expropiados los según consta en sus resoluciones de expropiación 7853-7854-7856-7857-7974-7975-7977 todas publicadas el 15 de enero de 2016 en el diario oficial, por un monto total de \$137.124.568 (SERVIU RM, 2017).

⁴² De la cantidad de recursos dispuesta a nivel nacional, podrá reservarse hasta un 30% para la atención de personas que vivan en condiciones de extrema marginalidad habitacional, ya sea en campamentos, conventillos, cités, operaciones sitio o en otras situaciones especiales de urgente necesidad habitacional, debidamente calificadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo. Los subsidios que se otorguen con cargo a estos recursos podrán ser asignados directamente por resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo. En estas resoluciones podrá eximirse a los beneficiarios del cumplimiento de uno o más de los requisitos establecidos en los Títulos III, IV y V del presente reglamento. En casos de emergencias derivadas de catástrofes tales como sismos, desastres naturales, incendios u otras, o tratándose de proyectos que el MINVU califique como de extrema relevancia, dichas resoluciones podrán modificar algunas de las otras condiciones o requisitos establecidos en el presente reglamento, pudiendo incluso disponer el aumento de los montos de subsidio establecidos en este reglamento, así como el otorgamiento de subsidios adicionales destinados a incorporar obras de mejoramiento del entorno.

Se permite postular a propietarios, personas unifamiliares, sin ahorro previo, con un puntaje superior a la vulnerabilidad o pobreza de la época y con un grupo organizado mayor a la norma.

La nómina definitiva de la primera etapa fue aprobada por Resolución Exenta N° 9089 del Director del SERVIU RM del 17 de diciembre de 2009.

La asignación de los subsidios para la 2da etapa del nuevo barrio fueron aprobados mediante Res. Ex N° 13636 del 25 de febrero de 2010 por parte del MINVU por un monto total de 216.003,26 UF, otorgándoseles las mismas excepcionalidades de la resolución con que se financió la primera etapa.

Esta segunda etapa correspondiente al “Comité de Vivienda El Aromo” consideraba 232 familias propietarias y 74 familias allegadas no propietarias.

La identificación de los beneficiados definitivos fue aprobada mediante Res. Ex N° 412 del 26 de enero 2011, a poco menos de un año de su asignación innominada.

De esta forma, previo a la ocurrencia del terremoto del 27 de febrero de 2010 los proyectos “Lomas del Prado” ya se encontraban financiados, estando en ejecución el primero, con sus familias identificadas y financiada la ejecución del segundo.

A raíz del terremoto, se producen algunas reorientaciones en la estrategia inicial, una de las principales fue la derivada de la negativa de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia de declarar inhabitables los departamentos de Las Viñitas fundado en el informe DICTUC, que implicó un aumento de subsidio para las familias propietarias que irían al nuevo barrio por el valor total de sus ahorros, que ya no podrían ser imputados al valor de la vivienda inhabitable en Las Viñitas, así, esto se concretó mediante la Resolución N° 6166 del 03 de octubre de 2011, que imputó 13.452 UF adicionales correspondientes a 9585 para el proyecto “Conjunto Habitacional Santa Elvira” y 3687 para el proyecto “Conjunto habitacional Santa Elvira – 2”.

Esta decisión se fundaba indica la misma resolución, debido a la modificación del plan de intervención definido por el SERVIU Metropolitano, lo que afectó los ahorros comprometidos para el financiamiento de los proyectos, que deberán ser financiados por MINVU.

Por otro lado, el terremoto si afectó otros conjuntos en Cerro Navia, derivando en su demolición, tal como fue el caso de los conjuntos Laurita Allende y Población Javiera Carrera, en que la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia demolió 20 departamentos. De estas familias, 16 damnificados fueron incorporados a Lomas del Prado en su 2da etapa según consta en Res. Ex N° 8678 del 29 de diciembre de 2010 (MINVU, 2010).

Es de notar que estas familias fueron beneficiadas también por la vía de asignación directa, contemplando un aumento de subsidios un monto adicional de 53.5 UF de las que 43 UF iban destinadas a financiar costos de la demolición de sus inmuebles.

Asignase directamente un subsidio adicional por un monto de 53.5 UF para cada una de las personas que se individualizan en el considerando de esta resolución, cuyos inmuebles resultaron destruidos a raíz del sismo de gran intensidad ocurrido la madrugada del 27 de febrero de 2010, monto del que podrán utilizarse hasta 43 UF para el financiamiento de partidas correspondientes a demolición de las viviendas inhabitables de los damnificados, incluyendo el procedimiento de desratización, la obtención de los permisos correspondientes y la normalización de los servicios básicos (MINVU, 2010, pág. 2).

El segundo catastro de las familias del barrio fue efectuado con fecha 10 de enero de 2011, según lo informado en Oficio N° 0508 del 9 de junio de 2011 que entrega antecedentes complementarios de la intervención de Las Viñitas al MINVU para efectos de redistribución presupuestaria para abordar los costos de las demoliciones y traslado de Las Viñitas.

Este indica que de un total de 1029 departamentos, fueron visitados por profesionales SERVIU 733 viviendas, a las que les fue aplicada una encuesta para conocer su situación habitacional actual y futura.

Tabla 11: Resumen 1er catastro familias “Las Viñitas”

Categoría	Viviendas Visitadas	%
PROPIETARIOS	547	75%
ARRENDATARIOS	115	16%
OCUPANTES IRREGULARES	71	10%
TOTAL	733	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Oficio N° 0508 del 9 de junio de 2011

Adicionalmente resalta en el mismo catastro la existencia de 305 hogares allegados, con lo que los hogares individualizados para la intervención correspondían a 1038 familias.

Se indica a su vez que de los encuestados no propietarios 208 postularon a los proyectos Lomas del Prado, los que 32 correspondían a la tipología de arrendatarios, 15 a la de ocupantes, 84 familias allegadas, 35 pertenecían a propiedades no encuestadas y 18 no pertenecían a un departamento en tipología allegada o no propietaria.

Entre los meses de mayo y septiembre de 2011 se realiza el último catastro previo a la desocupación y traslado, en que se catastran los 1029 departamentos definiendo que las familias residentes eran 1334.

5.2.3 Desocupación, Traslado, Demolición del conjunto y administración del inmueble

La estrategia inicial para llevar adelante la demolición del conjunto se fundaba en el informe DICTUC del año 2008, que indicaba la debilidad estructural de los edificios, en que se fundaría la declaración de inhabitabilidad de los edificios.

Lo que se reflejaba en las condiciones impuestas a los beneficiarios para la entrega material de las nuevas viviendas según Ord. 687 de SERVIU Metropolitano del año 2009 que indicó;

Quedará sujeta a la condición de que los beneficiarios transfieran los inmuebles de los que actualmente son propietarios y que se encuentren ubicados en la población Las Viñitas, al SERVIU Metropolitano, por los mecanismos que este servicio determine, previa declaración de inhabitabilidad emitida por la Dirección de Obras Municipales competente (SERVIU, 2009, pág. 4).

Esta resolución de inhabitabilidad, permitía por su parte otorgar un nuevo subsidio a familias propietarias que contaban con subsidio anterior o propiedad, puesto que se entendía que la vivienda ya no se encontraba en condiciones de ser habitable, pero a su vez era el sustento normativo que justificaba la demolición en el marco de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Igualmente era el argumento para eximir de los ahorros a las familias propietarias en los proyectos Lomas del Prado, puesto que la declaración de inhabitabilidad implicaba una devaluación automática de la superficie edificada valorizándose tan sólo el suelo proporcional a la copropiedad en 55.2 UF, lo que era parte de la ecuación económica para la cuadratura de los proyectos de construcción.

Estas al ser transferidas a SERVIU completarían el valor de los ahorros por las nuevas propiedades, quedando un saldo a favor de los propietarios.

Un supuesto necesario para la intervención era la declaración de inhabitabilidad de las viviendas por la Dirección de Obras correspondiente, que junto con el informe DICTUC, determinaría el menor valor de las viviendas de los propietarios, con un valor aproximado de 55.2 UF por departamento (SERVIU, 2011).

No obstante, y como ya se ha indicado, las viviendas de Las Viñitas estructuralmente no sufren daño a raíz del terremoto del 27 de febrero de 2010, a pesar de que este

sismo tuvo una intensidad superior al del 3 de marzo de 1985⁴³, que se utilizó como referencia en norma sísmica del informe DICTUC.

Ocurrido el terremoto del 27 de febrero de 2010, las viviendas de “Las Viñitas no sufrieron daños estructurales que permitieran a la Dirección de Obras declararlas inhabitables, lo que modificó el supuesto básico en que se basaba el modelo de intervención, debiendo replantearse los planes de acción (SERVIU, 2011).

Esta reformulación implicó modificaciones en la estructura presupuestaria del Proyecto Lomas del Prado, no obstante, no tuvo impacto en la continuidad de la demolición del conjunto.

Los costos asociados a la iniciativa de “Habilitación Terrenos Población Las Viñitas Comuna de Cerro Navia” ascienden a los \$1.041.120.000 según consta en la Ficha IDI proyecto N° 30128714-0, correspondientes al Subtítulo 22.

La justificación de la inversión según el mismo instrumento indica:

Debido al diagnóstico técnico desarrollado por PQMB se determinó el deterioro en el espacio público y privado. El déficit de infraestructura urbana y principalmente la vulnerabilidad estructural de las viviendas producto de la ampliación inorgánica de estas. Por esto el MINVU decide relocalizar a las familias (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Mientras que en programación del gasto del Subtítulo 29 para la adquisición de los inmuebles contempló el año 2011 \$5.022.819.000 según indica en Oficio SERVIU N° 0508 del 9 de junio de 2011 en que se solicitan recursos adicionales para la intervención Las Viñitas.

De esta forma, el presupuesto inicial de la intervención podemos esbozarlo en \$6.063.939.000 lo que en UF⁴⁴ en la época serían 275.633 UF.

5.2.3.1 Diseño Operativo

La estrategia de desocupación y demolición podemos desagregarla en la estrategia previa o diseño operativo y en su implementación en el contexto de la desocupación

⁴³ Las magnitudes comparadas son las siguientes:

Fecha terremoto	Magnitud de Mw
03/03/1985	8°
27/02/2010	8.8°

(Fuente: Centro Sismológico de la Universidad de Chile)

⁴⁴ 22.200 indica como referencia Oficio SERVIU N° 0508 del 9 de junio de 2011.

efectiva, esto en atención a la crisis que implica la movilidad de familias en contextos de demolición, así como las soluciones ad hoc surgidas en la intervención.

De igual forma, las estrategias de organización propia de las familias, difieren durante el diseño operativo intensificando la movilidad entre grupos familiares y forzando a nuevas estrategias de intervención que forman parte de la etapa operativa.

De este modo, el diseño operativo de las alternativas de movilidad se articulaban en torno al proyecto Lomas del Prado, en que sus casas eran exclusivamente asignadas a los propietarios, mientras que los departamentos podían ser habitados por los propietarios, allegados y algunos arrendatarios tal como se recoge en Oficio N° 0508 de SERVIU del 9 de junio de 2011.

De las viviendas de la primera etapa, se habrían autorizado al mes de diciembre de 2012 según Ord. N° 39 12-01-2012 SERVIU, la inscripción de 535 propiedades a nombre de los integrantes del comité “Nuevo Barrio Las Viñitas”, las restantes familias tendrían que esperar a raíz de las distintas problemáticas legales que surgieron en sus dominio, tales como herencias, hipotecas a favor de entidades bancarias u otros de índole similar.

Una segunda alternativa propuesta a los propietarios era la adquisición de sus inmuebles tal como se indicó más arriba mediante acuerdos expropiatorios (permutas) o bien la expropiación judicial que involucraba un juicio en que si bien, las viviendas eran pagadas, consignando su precio ante tribunales, el que podía ser retirado por los propietarios o presuntos propietarios, involucraba desocupación forzosa con fuerza policial.

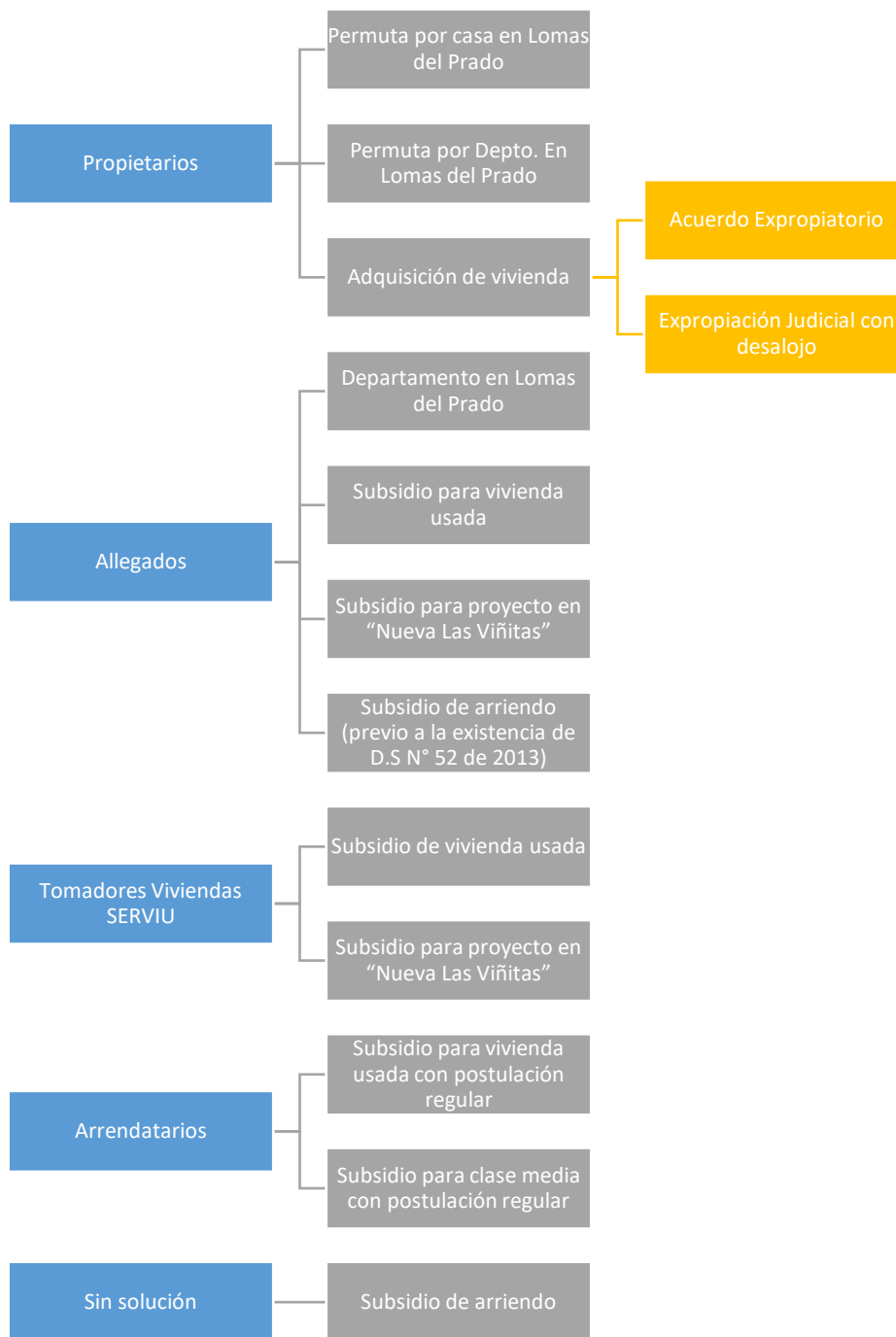
Los allegados podían acceder a un subsidio para una vivienda usada, o bien esperar para el proyecto futuro que se desarrollara en el terreno post demolición. Los tomadores de vivienda SERVIU accederían a un subsidio de vivienda usada o a un subsidio de arriendo⁴⁵ por 6 meses, para desocupar la vivienda.

En el caso de los arrendatarios estos postularían a programas regulares para familias vulnerables o clases medias.

Finalmente quienes tuvieran doble propiedad o tuvieras situaciones no salvables accederían a un subsidio de arriendo por un período de 6 meses.

⁴⁵ Se consideraron 140 soluciones de arriendo por un costo unitario de 4.57 UF por un plazo de 6 meses. Esta modalidad es previa al Subsidio de Arriendo regulado por el Decreto Supremo N° 52 (V. y U.) Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda.

Tabla 12: Síntesis Diseño Operativo Alternativas de Movilidad



Fuente: Elaboración propia en base a información SERVIU

En relación a la definición del universo de la demanda, el diseño consideraba catastrar todas las familias, definiendo previo al proceso de demolición, el destino futuro de cada una de estas. El balance al mes de junio de 2011, indicaba que de acuerdo Oficio N° 0508 de SERVIU al 9 de junio de 2011, consideraba que 698 viviendas serían permutadas, 315 adquiridas mediante compraventas, mientras que las restantes 16 eran propiedades de SERVIU no transferidas desde 1985.

Este proceso sería efectuado mediante la adquisición de 203 departamentos y 698 permutas en 2011, lo que permitiría la desocupación de 917 departamentos y demolición de 50 edificios. Los restantes 112 departamentos agrupados en 17 blocks de Las Viñitas 1 sector A y Viñitas 2 sector A, serían objeto de la intervención de 2012 puesto que estos se encontraban agrupados en la organización Talaim y mantenían una discrepancia con SERVIU en relación al precio de venta de sus departamentos, lo que de acuerdo al Oficio N° 0508 del 9 de junio de 2011 era visto como un proceso complejo.

En ambos se concentran vecinos propietarios de la agrupación TALAIM, quienes han expresado su voluntad de vender sus departamentos, pero a montos mucho mayores a los anunciados por las autoridades del Servicio, por lo cual será un proceso más complejo (Oficio SERVIU N° 0508 del 9 de junio de 2011, pág. 3).

El proceso de adquisición de viviendas se vio conducido por parte del equipo SERVIU en terreno quién recopiló los expedientes de cada una de las familias que efectuaba permuta de su vivienda, con miras a facilitar la firma de contratos y su salida.

Finalmente, la organización de los vecinos propietarios que no aceptaban el monto de la expropiación de 580 UF, logró aumentar el monto en 100 UF finalizando las compras en hasta 688⁴⁶ UF por vivienda como consta en las resoluciones de expropiación⁴⁷.

Este hecho aumentará la movilidad de propietarios que ya habían accedido a una permuta por una vivienda en Lomas del Prado, que ahora optarían por el monto del acuerdo expropiatorio, lo mismo entre quienes aún consideraban bajo el monto del acuerdo expropiatorio y que en algunos casos optaron por las viviendas que resultaban liberadas en Lomas del Prado no obstante, no pudiendo elegir su ubicación en el conjunto, puesto que accedían a cupos de reemplazo ya asignados.

La desocupación consideraba que conjunto a la entrega del inmueble el propietario se le facilitaba la mudanza a su lugar de destino, fuera este el nuevo barrio u otro destino, en los casos en que era compraventa, los cheques eran entregados el mismo día que eran entregadas las viviendas a SERVIU. La propiedad debía entregarse con sus cuentas de servicios pagadas y al día, sin convenios o costos futuros.

Este proceso sería acompañado por resguardo policial según consta en Ord. SERVIU N° 5523 en que este "Solicita apoyo en proceso de intervención Las Viñitas" a Carabineros de Chile y por funcionarios de las fuerzas armadas, quienes deberían facilitar camiones y mano de obra en carga y descarga de mobiliario según consta en

⁴⁶ Aumento que considerando 100 UF por 112 familias involucró un aumento en el valor de compra de las viviendas de 246 millones, considerando una UF a 22.000 de referencia.

⁴⁷ Monto calculado en base a Resolución Exenta N° 1534 del 12-03-12 que dispone expropiación de inmueble a Latrille Pino, Mauricio y otros por monto de \$15.279.437, o Resolución Exenta N° 811 del 30 de diciembre de 2011 a Chacón Bravo, Lorena Jeannette por \$15.155.548.

Ord. 5521 SERVIU "Solicita apoyo en proceso de intervención Las Viñitas" a las Fuerzas Armadas.

Este último requerimiento no es accedido, por lo que la mudanza finalmente debe ser financiada directamente por SERVIU como consta en facturas emitidas por la empresa LOGINSA S.A.

Una vez SERVIU tomara posesión del departamento, se procedería el retiro de los empalmes de electricidad, redes de agua y sanitarias, de modo de inhabilitar los edificios tal como consta en Ord. N° 9710 del 19 de diciembre de 2011 que solicita a CHILECTRA la emisión del pago de los costos de retiros de infraestructura eléctrica.

Los costos de ejecución de la desocupación y de la demolición programados eran de 49.784 UF⁴⁸, mientras que el costo de adquisición de las viviendas a un valor unitario de 570 UF para los años 2011 y 2011 correspondían a 179.550 UF⁴⁹.

La contratación de la demolición se efectuaría vía licitación pública en 4 grupos, según indican las Resoluciones SERVIU N° 10-11-12 del 4 de enero de 2012, que indicaban la apertura de las ofertas el 30 del mismo mes. No obstante, resulta adjudicada por trato directo a la empresa SOCOHER (Fallo Recurso Protección, 2012).

La estrategia de demolición de los departamentos consistía en la división territorial del conjunto compuesto por 67 blocks en 4 zonas, las que iniciando el 28 de enero de 2012 y finalizando el 20 de marzo de 2012, resultarían en la desocupación total del conjunto.

Esta estrategia fue expuesta a las familias disponiendo planos y calendarios, en 4 asambleas territoriales que correspondieron a cada una de las zonas.

Tabla 13: Programación de desocupación y demolición por zonas "Las Viñitas"

GRUPO DE DEMOLICIÓN	BLOCKS	DEPTOS	PERIODO ASAMBLEA	PERIODO DESOCUPACIÓN
G1	18	255	09 01 2012 - 18 01 2012	28 01 2012 - 07 02 2012
G2	17	264	19 01 2012 - 28 01 2012	13 02 2012 - 22 02 2012
G3	17	252	30 01 2012 - 08 02 2012	27 02 2012 - 07 03 2012
G4	15	258	09 02 2012 - 17 02 2012	12 03 2012 - 20 03 2012
TOTAL	67	1029		

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Sistematización SERVIU

En este contexto comienza la etapa de desocupación el 26 de enero de 2012.

⁴⁸ Uf referencia \$22.200 al 09-06-2011.

⁴⁹ Valor que finalmente bordeó las 688 UF.

5.2.3.2 Implementación de las estrategias

La implementación de la estrategia involucraba coordinar la desocupación del barrio, el traslado de las familias a distintos destinos (Lomas del Prado, otra vivienda, etc.), la coordinación de la inhabilitación de los servicios en los departamentos, la coordinación de la demolición por naves y la solución a problemáticas emergentes.



Ilustración 16: Fotos Desocupación año 2012

El proceso de desocupación comienza tal como se indicó el 28 de enero de 2012, mediante funcionarios de SERVIU quienes se encargaban de la recepción de las viviendas, la coordinación de los camiones para el traslado, chequeo de las cuentas de servicios pagadas y la coordinación de la entrega de los cheques para las viviendas que eran adquiridas por acuerdos expropiatorios.

La desocupación fue realizada por zonas, tal como se indicó en las asambleas a las familias, no obstante, no todas las familias de las zonas contaban con solución habitacional al momento de la llegada de los funcionarios SERVIU, por lo que la desocupación resultaba total o parcial en muchos casos.

De igual forma, la dinámica fue que en la medida que las familias desocupaban, se producía un desmantelamiento de las viviendas, de sus puertas, ventanas, artefactos, u de otros elementos que pudieran ser reutilizables, tanto por las familias como por personas que estaban recuperando material.

Las principales problemáticas de la desocupación, que posteriormente serán transferidas a la demolición en esta etapa son las siguientes:

- Familias de no propietarios como arrendatarios o familiares, no hacen abandono de la vivienda, quedando en calidad de toma

- Las viviendas son entregadas a SERVIU y posteriormente tomadas por otra familia sin solución habitacional (en el principio del proceso)
- No es posible ubicar a los propietarios/as para la entrega de la vivienda
- Viviendas no son entregadas aunque sus propietarios tengan la voluntad de hacerlo, ya que se encuentran tomadas desde antes de la intervención.
- Propietarios no entregan viviendas ya que no se encuentran conformes con el monto de expropiación.
- Problemáticas sociales emergentes no contempladas en el diseño.

Estas situaciones van a afectar el proceso de demolición, puesto que la fecha que se tenía estimada el conjunto estuviera deshabitado, no se cumplió, puesto que algunas familias que no cuentan con solución habitacional, comenzarán a exigirla mediante la ocupación de las viviendas, acciones judiciales y protestas.

Esto implicará modificaciones en las programaciones de la desocupación, demolición y obligarán a SERVIU a disponer nuevas estrategias para materializar la demolición del conjunto en su totalidad.

Otro elemento emergente, será la judicialización de la intervención, la que comienza a producirse en el mes de febrero, en que se presentan 10 recursos de protección, según causas 3024-4071-4005-4004-4094-40514-3185-3022-3027-4487 todas del año 2012, que a pesar de resultar inadmisibles, serán un tópico permanente hasta la demolición total del conjunto.

La demolición, comenzó el 25 de febrero de 2012, siendo adjudicada mediante trato directo a la empresa SOCOHER según indica Resolución Exenta N° 35 del 24 de enero de 2012, estando programadas las faenas en un plazo de 70 días.

Los decretos de demolición corresponden a los siguientes según información de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

- Resolución N° 5 del 24-02-2012, Demolición Grupo 1 “Las Viñitas” (Municipalidad de Cerro Navia, 2017)
- Resolución N° 9 del 13-4-12, Demolición Grupo 2 “Las Viñitas” (Municipalidad de Cerro Navia, 2017).
- Resolución N° 10 del 20-04-2012, Demolición Grupo 3 “Las Viñitas” (Municipalidad de Cerro Navia, 2017).
- Resolución N° 13 del 5-6-12, Demolición Grupo 4 “Las Viñitas” (Municipalidad de Cerro Navia, 2017).

Ante el inicio de las obras de demolición, las familias de Las Viñitas que no contaban con solución protagonizan protestas que derivan en la intervención de carabineros, tratando de impedir la demolición de los primeros blocks (Bio Bio Chile, 2017) (Cooperativa, 2017), hecho que no logran.

Durante el proceso de demolición, las familias que aún seguían habitando en Las Viñitas, vuelven a la vía judicial, específicamente durante el mes de mayo de 2012.

De estos, son acogidos, 26 recursos de protección, por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago dirigidos a detener las demoliciones aduciendo vicios en el procedimiento, así como daños ambientales en su calidad de vida a raíz de tener que vivir en una zona en demolición, a la que SERVIU no habría dado solución.

Tabla 14: Nomina direcciones que interponen recursos de protección

N°	Dirección	N° Depto.
1	El Nosedal N° 8.245	N°28
2	El Nosedal N°8.245	N°21
3	Mapocho N°8272	11
4	Mapocho N°8248	21
5	Mapocho N°8241	30
6	Nosedal N°8241	11
7	Mapocho N°8248	21
8	Mapocho N°8241	35
9	Mapocho N°8241	31
10	La Hondonada N°8337	22
11	El Nosedal N°8241	21
12	Nosedal N°8241	30
13	La Hondonada N°8273	14
14	El Nosedal N°8241	34
15	El Nosedal N°8241	23
16	El Nosedal N°8241	23
17	El Nosedal N°8241	12
18	El Nosedal N°8241	28
19	El Nosedal N°8241	14

20	El Nosedal N°8241	26
21	El Nosedal N°8241	32
22	El Nosedal N°8265	27
23	El Nosedal N°8269	12
24	El Nosedal N°8241	25
25	El Nosedal N°8241	29
26	El Nosedal N°8249	16

Fuente: Elaboración Propia en base a Fallo Recurso de Proyección 9na Sala Corte de Apelaciones de Santiago del 25 de mayo de 2012.

Estos recursos resultan rechazados el 25 de mayo del mismo año desestimando todas las acusaciones de los propietarios, puesto que según el propio fallo.

Que no cabe más que decir, frente a un proceso que no sólo no ha sido ilegal y arbitrario, sino que, según los informes recibidos, se ha apegado estrictamente a la legalidad, y no habiendo acto u omisión ilegal o arbitrario que imputar a los recurridos, se hace innecesario analizar la transgresión de garantías constitucionales que se han esgrimido como vulneradas, siendo la conclusión final que los recursos en examen no pueden prosperar y deben ser desestimados (Fallo Recurso Protección, 2012, pág. 14)

De esta forma, se da continuidad a las demoliciones, no obstante, para disminuir los riesgos de toma de edificios, e instar a la salida a las familias que aún habitaban en dichos blocks, comienza a demoler blocks parcialmente a la mitad.

Al 2 de mayo de 2012 ya se habían permutado 675 viviendas de Las Viñitas a Lomas del Prado, según consta en Oficio N° 73 de la Subdirectora de Operaciones Habitacionales SERVIU que solicita suspender procesos de compra, es de notar que serían 23 menos de las programadas, que se presume es parte de la movilidad entre alternativas de solución.

La desocupación del conjunto a la misma fecha se estima en 912 departamentos, respecto a un universo de 1029 unidades.

Igualmente, a raíz de la imposibilidad de dar cumplimiento a la programación original, SERVIU decide trasladar a las familias que aún estaban habitando zonas deshabitadas a viviendas transitorias, dando con ello una salida a los arrendatarios, allegados, tomadores o personas sin solución que no permitían demoler los blocks.

Durante, el mes de junio de 2012, se deben habilitar 15 unidades de viviendas transitorias en 3 blocks, que fueron los 8301, 8305 de la Hondonada y 8241 de Nosedal destinados a las familias con dificultades de movilidad inmediata, para de esta forma facilitar la demolición por zonas.

Estas viviendas se encontraban en mal estado, por lo que fue necesario llevar a cabo la habilitación de las mismas, ya que no contaban entre otros con: puertas, ventanas,

servicios higiénicos etc. Para esto se destinaron \$4.346.770 a la Municipalidad de Cerro Navia, según consta en Decreto N° 0748 del 18-06-2012.

Estas viviendas son entregadas en forma transitoria a las familias, con el compromiso de abandonarlas en el momento en que obtuvieran una solución habitacional.

Las familias que aún quedan en Las Viñitas, son visitadas intensamente por equipos sociales de SERVIU, quienes tienen por objetivo definir el tipo de solución que se debería facilitar a las familias para propiciar su salida.

Las alternativas de solución se enfocarían en 3 alternativas, que son; un subsidio de Adquisición de Vivienda Usada con asistencia de SERVIU en la búsqueda de vivienda, la posibilidad de ser reemplazo en Lomas del Prado o bien la incorporación a los futuros proyectos de construcción a desarrollar post demolición en Las Viñitas.

Respecto a la solución de subsidio a la vivienda usada son asignados 81 subsidios en esta modalidad a las familias según consta en Res. Ex N° 4590 MINVU del 08 de junio de 2012 en que en función de sus condiciones socio económicas les son excepcionados requisitos para acceder al subsidio tal como es el ahorro, o el Instrumento de Caracterización Socioeconómica⁵⁰.

No obstante, esta solución no permitía la salida inmediata puesto los tiempos de operación del subsidio de AVC, por lo que para estas familias salir de Las Viñitas se les debió acompañar en la búsqueda de vivienda, asignar adicionalmente un subsidio de arriendo en otro lugar y financiar su traslado y mudanza a su nueva vivienda.

Las familias que fueron incorporadas como reemplazos en Lomas del Prado, se debió suplementar sus ahorros, siendo nominadas de acuerdo a la situación de mayor vulnerabilidad evaluada por SERVIU.

Es así como al detectar estos casos, este Servicio evalúa cada uno de ellos determinando su nivel de vulnerabilidad y resuelve que las viviendas disponibles en el proyecto fueran asignadas a quienes presentan situaciones más críticas, quienes deben ingresar como reemplazantes de los propietarios que desistieron de su asignación. No obstante, 11 de estos casos no cumplen con requisito del ahorro y para ellos se requiere la exención de dicho requisito (Ord. SERVIU N° 13677 (V. y U.) , 2013).

En los casos de las familias que se incorporaron a los nuevos comités de vivienda en el proyecto futuro, igualmente se les debió asignar un subsidio de arriendo por un período de 6 meses y facilitar traslado y mudanza los que fueron financiados por SERVIU.

De esta forma, para la salida de las familias en viviendas tomadas, se otorgan 97 subsidios de vivienda usada, se incorporan nuevas familias al proyecto de Construcción en Nuevos Terrenos, completando un total de 207 familias distribuidas en 3 comités, ya

⁵⁰ Ficha de Protección a la fecha.

involucradas en el proyecto que se construirá en los terrenos de la población Las Viñitas, luego de la completa demolición.

Pero, complementariamente SERVIU debe financiar subsidios de arriendo por 6 meses post entrega de las viviendas, según las resoluciones indicada en el cuadro siguiente por 29.5 UF a 51 familias.

Tabla 15: Resoluciones de asignación de subsidios de arriendo para familias

ID MINVU	Resolución	N°	Fecha	Monto UF	N° Beneficiarios	Unitario
	Resolución	9089	12-11-2012	914,5	31	29,5
	Resolución	9091	12-11-2012	177	6	29,5
	Resolución	9294	16-11-2012	413	14	29,5

Fuente: Elaboración propia en base a Res. Ex N° 9089-9091-9294 (V. y U.)

La argumentación indicada en las mismas, para la entrega de este subsidio adicional es la necesidad de demolición y que “aún no han podido concretar el beneficio otorgado (...), siendo necesario apoyarlas económicamente para que puedan materializar su traslado (Res. EX N° 9091 (V. y U.), 2012)”.

En este contexto a partir del 30 de noviembre de 2012 las familias que habitaban las viviendas transitorias fueron dejándolas para dar paso a la desocupación y con ello culminar el proceso de la demolición de blocks.

En mes de noviembre de 2012, SERVIU había demolido 38 de los 67 block completamente, 5 demolidos parcialmente (la mitad) y restaban 29 blocks sin demoler, casi un 90% de la población desocupada tal como se aprecia en la siguiente lámina.

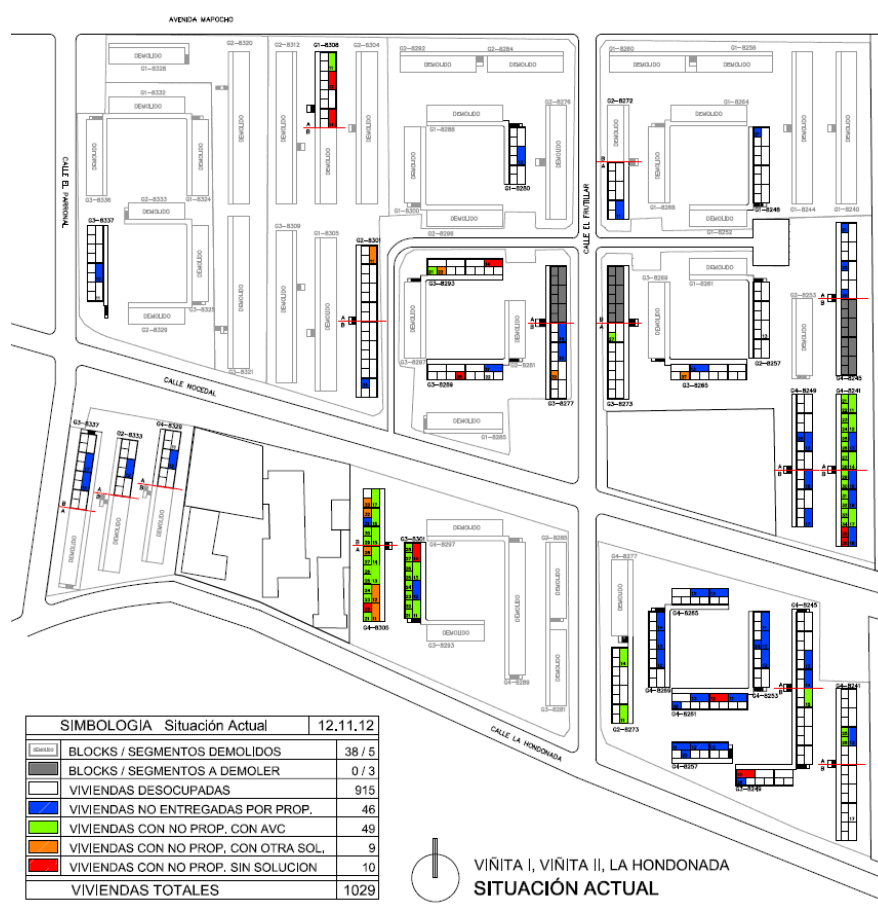


Ilustración 17: Lamina desocupación y demolición Las Viñitas 12-11-2012 (Fuente: SERVIU)

Ya en el mes de enero de 2013, dispuestas todas las alternativas de desocupación en acción, esta llegaba a las 987 viviendas, restando aún 42 viviendas ocupadas.

Tabla 16: Resumen ocupación Las Viñitas 01-2013

Ocupación	Total
Propietario	8
No propietario con AVC	19
No propietario con otra solución	7
No propietario sin solución	8
Total general	42

Fuente: SERVIU RM

La razón principal que explica la demora en las familias era su incapacidad de encontrar aun arriendo disponible para su movilidad, en que utilizar su subsidio de arriendo. En el caso de los propietarios, estos deberían ser expropiados mediante tratamiento judicial, lo que involucraría su desalojo forzoso.

Las viviendas ya demolidas, en el mismo mes de 2013 correspondían a 891, restando 138. La diferencia entre las viviendas desocupadas y las efectivamente demolidas se

explicaba por los tiempos asociados a la Ley de Expropiaciones, en que SERVIU aún no era propietario de las viviendas.

El traslado de las últimas familias que vivían en Las Viñitas se produjo en el mes de junio de 2013, mientras que las últimas demoliciones se producen en el mes de noviembre de 2013 según indicaba como plazo máximo SERVIU en su Res. Ex N° 4952 del 16 de septiembre de 2013 en que se amplía el plazo de ejecución de obras del proyecto de demolición de edificios Población Las Viñitas.

Uno de los obstáculos emergentes, para la demolición de las viviendas, fue que no se logra consolidar el título a favor de SERVIU por problemáticas legales de los títulos de las viviendas, las que resultaron rechazadas al ser ingresadas al Conservador de Bienes Raíces de Santiago a nombre de SERVIU.

Las principales problemáticas asociados a estos casos legales, son las siguientes⁵¹:

- Fallecimiento de los titulares.
- Posesiones efectivas e inscripciones de herencia.
- Divorcios unilaterales.
- Firma de cónyuge en sociedades conyugales.
- Deudas vigentes con cartera hipotecaria SERVIU.
- Ausencia de firma de integrantes de comunidades hereditarias.
- Hipotecas ante Bancoestado de la propiedad de Las Viñitas.
- Incumplimiento de requisitos de parte de los reemplazos ante fallecimiento.
- Liquidaciones de sociedades conyugales no efectuadas.
- Usufructos no disueltos.
- Hipotecas a favor de SERVIU.
- Embargo a favor de Banco Santander.
- Bien de Las Viñitas declarado Bien Familiar.

Una vez demolidas las últimas viviendas, ya en el mes de noviembre del año 2013, SERVIU debe comenzar a hacerse cargo del cuidado del terreno y su limpieza, no obstante, tal como se indicó en el principio de esta investigación el terreno post demolición se convertido en foco permanente de depósitos de basura y escombros, materializándose un vertedero ilegal⁵².

⁵¹ En base a información emanada de Ord. SERVIU N° 6319 del 5 de junio de 2015.

⁵² Esta situación debería cambiar ya con el inicio de la construcción de las viviendas, en que la empresa constructora adjudicataria del proyecto debe hacerse cargo del cuidado del terreno.

Esta situación ha llevado, a que entre noviembre de 2013 y Octubre de 2016 SERVIU RM haya tenido que financiar obras de limpieza y remoción de escombros en el ex terreno de Las Viñitas por \$57.659.093.

Con posterioridad a la demolición de la población Las Viñitas, SERVIU Metropolitano ha desarrollado una serie de intervenciones de obras civiles, para la mantención y seguridad del sector. En detalle noviembre 2013, Licitación (Limpieza y cierros, monto destinado: \$9.985.473); febrero 2016, Convenio de Suministros (Limpieza y retiro de escombros, monto destinado: \$15.026.558); octubre 2016, Licitación (Limpieza y Demolición, monto destinado: \$32.647.062) (MINVU, 2017).

Este escenario cambiaría el año 2017 como consta en Ord. N° 333 del 21 de junio de 2017, en que la Ministra de Vivienda responde a la H. Diputada Cristina Girardi, a la Cámara de Diputados informando las medidas que se tomarán para dar cuidado al terreno y evitar que siga convertido en un vertedero ilegal ya a 4 años de su demolición total.

SERVIU Metropolitano velará por la recuperación y habilitación del entorno afectado, en una próxima licitación se contratará la limpieza de los lotes colindantes al colegio y se realizará, a través de la empresa constructora OVAL ingenieros asociados Ltda., la limpieza y cierre total de los terrenos, todo ello de conformidad al desarrollo del proyecto habitacional Plan Maestro Las Viñitas, que construirá 540 viviendas sociales, equipamiento y áreas verdes de alto estándar y que prevé erradicar de manera definitiva la situación antes descrita y que han debido soportar los vecinos del sector y la comuna (MINVU, 2017).

5.2.4 Diseño y construcción del nuevo barrio en el terreno post demolición

En términos de estrategia de intervención, el primer insumo para el desarrollo del proyecto futuro a emplazar post demolición en Las Viñitas fue el estudio “Análisis del potencial inmobiliario, evaluación de alternativas de desarrollo y anteproyectos, en terrenos barrio Las Viñitas” (SURPLAN, 2009) elaborado por la Consultora SURPLAN, a solicitud de la SEREMI MINVU

Este informe indica que su objetivo estratégico en la macrozona en que se emplaza Las Viñitas, es “modificar y detonar cambios en la tendencia de segregación socioespacial del área” (SURPLAN, 2009, pág. 2), para lo que se buscaba;

Caracterizar la oferta y demanda urbana habitacional de la comuna de Cerro Navia y sus alrededores, con el fin de determinar el potencial inmobiliario de los terrenos actualmente ocupados por el barrio Las Viñitas, generando antecedentes que sustenten la formulación de un proyecto urbano habitacional social y espacialmente integrado (SURPLAN, 2009, pág. 3).

Los argumentos expuestos para la intervención en Las Viñitas, se reiteran en general respecto a los antecedentes de la SEREMI y SERVIU, que son:

- El informe del DICTUC que indicó la vulnerabilidad estructural de los edificios, a raíz de las ampliaciones irregulares,
- Los diagnósticos físicos y sociales elaborados por la SEREMI mediante el programa QMB.

Este informe analizó en conjunto, la modificación al PRMS que llevaba adelante la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, el desarrollo de la totalidad de los predios correspondientes al Fundo Santa Elvira⁵³, la inversión del Gobierno Regional y MINVU en la construcción del Parque La Hondonada o Rio Viejo, integrando la Población Boroa, todo ello en función del terreno de la Ex población Las Viñitas, tal como se puede apreciar en la lámina siguiente lamina.



Ilustración 18: Lamina descriptiva evaluación de alternativas de desarrollo y anteproyectos, en terrenos barrio Las Viñitas
Fuente: Informe (SURPLAN, 2009)

De este análisis se extrajo que el destino futuro del terreno era de carácter habitacional, puesto que no existían otros usos alternativos.

El análisis permitió definir que el paño del barrio Las Viñitas debe ser destinado a uso habitacional, tanto por no presentar ventajas comparativas para otros usos (por condición de sobreoferta y accesibilidad), como por la fuerte demanda habitacional existente en Cerro Navia y en general en las 4 comunas de la zona norponiente, debido a la ausencia de oferta de viviendas sujetas a programa del SERVIU (SURPLAN, 2009, pág. 5).

La misma propuesta indica que el terreno en consideración a la necesidad del cambio en las tendencias de segregación residencial, no debería ser destinado en exclusividad a familias de bajos ingresos, por lo que propone la construcción de un proyecto de integración social que considere familias de distintos grupos socioeconómicos.

⁵³ Ya este momento siendo de propiedad de SERVIU los lotes 4-5-6-8

Esta opción descarta la alternativa de destinar el paño a la demanda insatisfecha de los estratos de menores ingresos, que si bien eliminaría por completo cualquier riesgo inmobiliario, por cuanto en este segmento se ubica la mayor demanda habitacional de la comuna, implicaría también una reproducción del modelo de concentración socio espacial de la pobreza que se intenta superar, en un territorio en que la impronta es precisamente ésa (SURPLAN, 2009, pág. 6).

Este proyecto de integración social tendría por objetivo “aprovechar el potencial que presenta el polígono, inscrito en un área urbanamente consolidada y que será beneficiada por el mejoramiento que aportará el futuro parque La Hondonada, contribuyendo a valorizar el área” (SURPLAN, 2009).

Desde el punto de vista de la asignación de los subsidios, esta estrategia proponía la materialización de un convenio que garantizará la disponibilidad de subsidios para las familias, a suscribir entre inmobiliarias y SERVIU.



Ilustración 19: Imagen Objetivo Fuente: Informe (SURPLAN, 2009)

Uno de los principales elementos que impidió la materialización de un proyecto de Integración Social, tal como lo indicaba SURPLAN en su propuesta fue el alto número de familias vinculadas a la propuesta, previo a su desarrollo como parte del proceso de desocupación y demolición.

De esta forma, asociado al proyecto futuro, se organizaron 5 comités de vivienda, entre los que se hallaban arrendatarios, allegados, familiares, de propiedades que fueron permutadas o expropiadas. Pero también tomadores u ocupantes irregulares que se mantuvieron en el conjunto hasta el final de la demolición.

De estos durante el 2012 resultan beneficiados en la línea de grupos sin proyectos, en el Decreto Supremo N° 49 (V. y U.), los comités “Unidos por una Casa” y un “Sueño una

Esperanza”, con un total de 157 familias según indica Res. Ex MINVU N° 8351 del 16 de octubre de 2012.

Igualmente, el comité “Gladiadores por un Sueño” compuesto por 29 familias resulta beneficiado en la misma tipología del Decreto Supremo N° 49 (V. y U.) mediante la Res. Ex N° 4188 del 18 de junio de 2013, con lo que ya el año 2013 el proyecto futuro tenía 186 familias con subsidio habitacional vigentes asociadas a su ejecución.

Distinto fue el caso de los comités Talaim II y por un Sueño, compuestos por un total de 105 familias que si bien postularon en la misma modalidad, no resultaron beneficiados.

De esta manera, la demanda vinculada al proyecto en 2013, estaba compuesta por 186 familias beneficiadas en el D.S N° 49 (V. y U.) y 105 que no contaban con beneficio, pero en que a todas les fue comprometida una solución habitacional en el proyecto post demolición, como oferta para que entregaran la vivienda en que habitaban en el Ex Conjunto Las Viñitas.

En el mismo período, SERVIU suscribe contrato de comodato respecto a un lote de 7.617 mts² con la Corporación Educacional Equipo y Excelencia según consta en repertorio N° 86184 protocolizado bajo el N° 1508 de diciembre de 2013, de la Notaría de María Gloria Acharán Toledo, según consta en Res. Ex SERVIU N° 4633 del 16 de septiembre de 2016 para la construcción de un colegio en el terreno.

En términos de plan maestro, la propuesta de SURPLAN fue considerada como parte de los antecedentes para el análisis de la Macrozona por SERVIU. No obstante, no existen antecedentes públicos del mismo Plan hasta el año 2013 en que SERVIU convoca un concurso de diseño para el desarrollo de los proyectos futuros en el terreno.

Este concurso, que si bien resultó desierto, permitió apreciar, que el nuevo plan maestro que propone ya no considera en sus principios, la construcción de un proyecto de integración, sino más bien, considera lotes para viviendas sociales para familias vulnerables del D.S N° 49 (V. y U.), lo que se explica debido al gran número de familias vinculadas de dicha línea, que fueron parte del proceso de desocupación y demolición de Las Viñitas.

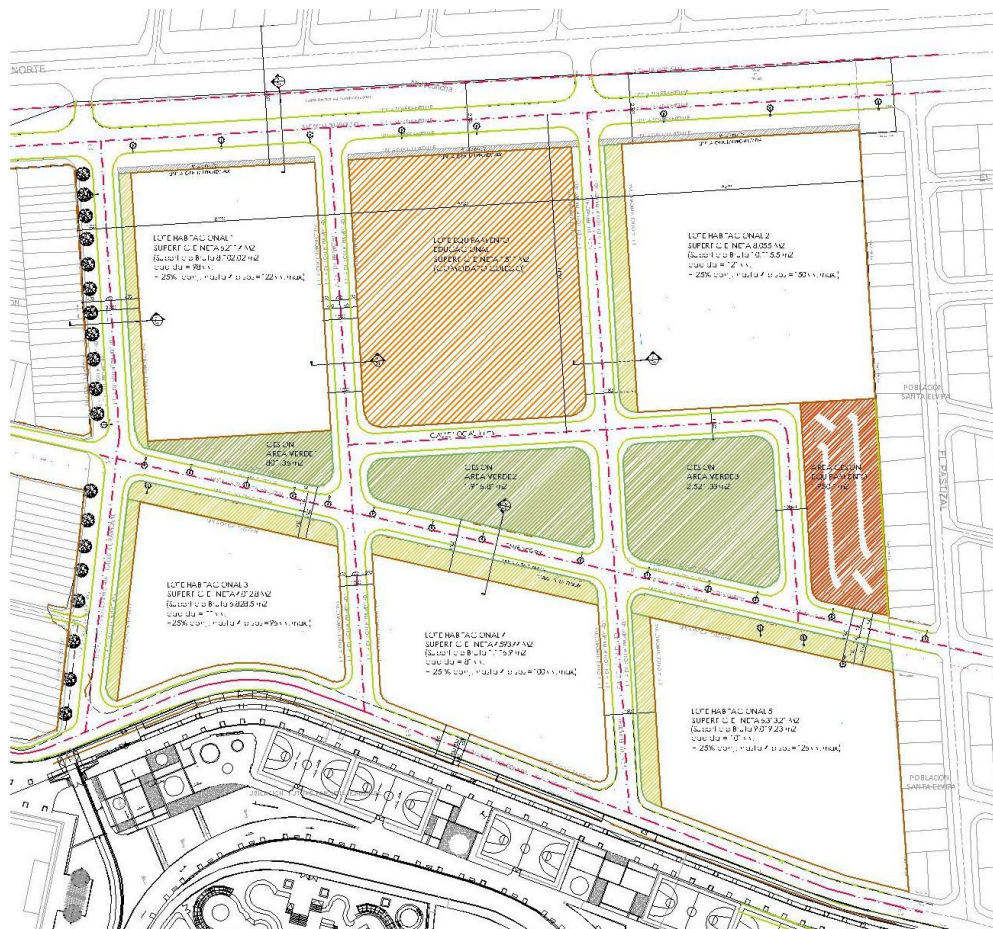


Ilustración 20: Plan Maestro Las Viñitas según lineamientos SERVIU 2013 (Fuente: SERVIU)

Esta convocatoria, resultó declarada desierta a raíz que las propuestas no cumplieron con las expectativas de desarrollo según indica Res. Ex N° 680 del 17 de febrero de 2014.

Declárese desierto el presente Concurso de Entidades Patrocinantes por no disponer de propuestas que den cabal cumplimiento a los lineamientos presentados para desarrollar las propuestas del proyecto solicitado en terrenos del ex conjunto “Las Viñitas” de la comuna de Cerro Navia y a su vez por no contar con propuestas que cumplan con las condiciones de presupuesto disponible y montos máximos estipulados en el Decreto Supremo N°49 (V. y U.) de 2011, que reglamenta el Programa de Fondo Solidario de Elección de Vivienda (Res. Ex N° 680 (V.y U.), 2014).

Si destaca de esta nueva propuesta que consideraba un número máximo de 594 nuevas viviendas a desarrollar en el predio, lo que disminuye considerablemente la densidad en casi un 50% respecto a Las Viñitas original.

No obstante, será una constante del terreno su imposibilidad de consolidar el título de Las Viñitas a favor de SERVIU. Debido a las dificultades jurídicas, asociadas a las permutas, que no se pudieron inscribir en el Conservador de Bienes Raíces, de familias

que entregaron su vivienda que habitan en Lomas del Prado ya por años, pero en que no tenían el dominio absoluto de la propiedad del inmueble de Las Viñitas.

Ello dificulta la posibilidad de desafectación de los antiguos pasajes del conjunto, los que al estar gravados como Bienes Nacionales de Uso Público no pueden utilizarse con otro destino y formalmente implicó la demolición de inmuebles de los que SERVIU no contaba con dominio como propietario, por lo que demolió inmuebles de terceros.

Esto deriva en la imposibilidad en el corto plazo, de desafectar pasajes intersticiales que dificultan la mejora de la vialidad del conjunto.

No obstante, a pesar de estas dificultades, este predio fue incorporado como uno de los nuevos planes maestros a desarrollar en nuestro país, proyectos que “consideran una intervención planificada de un terreno de superficie media o mayor, que incluye la construcción de viviendas de distinto valor y tipología, equipamientos, servicios y áreas verdes (MINVU, 2016, pág. 500)”.

En esta línea, durante el año 2015 se elaboraron trece planes maestros a desarrollar en cinco regiones del país, que abarcan 851 hectáreas y posibilitarán la construcción de al menos 37 mil 690 viviendas, así como áreas verdes, vialidades y equipamiento (MINVU, 2016, pág. 500).

Dentro de estos proyectos se indica que está el terreno del ex conjunto “Las Viñitas” de la comuna de Cerro Navia.

Se realizará el llamado a licitación a través de la modalidad de concurso oferta para la construcción de más de cinco mil viviendas de interés social, de las cuáles más de dos mil 700 viviendas iniciarán su construcción en este período (MINVU, 2016, pág. 519).

Así, SERVIU en el mes de mayo de 2016 convoca a un nuevo Concurso de Diseño para la ejecución del plan maestro “Proyecto Habitacional Las Viñitas” mediante Res. Ex N° 2415 del 17 de mayo de 2016.

El “Proyecto Habitacional Las Viñitas” formará parte integrante del Plan Maestro desarrollado por SERVIU Metropolitano, el cual ha contado con la validación comunitaria, en el marco de un proceso progresivo de participación y corresponsabilidad en la formación de un nuevo barrio, que SERVIU Metropolitano ha impulsado en los últimos años con miras a construir conjuntos habitacionales sustentables que reflejen las expectativas de las familias beneficiadas (SERVIU RM, 2016).

Este proyecto resultó adjudicado mediante Res. Ex SERVIU N° 4633 del 16 de septiembre de 2016 a la empresa OVAL Ingeniería Ltda.



Ilustración 21: Plan Maestro “Las Viñitas” según lineamientos SERVIU (SERVIU RM, 2016)

El inicio de las obras para la primera etapa correspondiente a los lotes H, I, J, que involucran la construcción de un total de 226 viviendas, se produjo el 18 de agosto de 2017 según consta en los registros de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

De las 226 familias que habitarán este nuevo conjunto son, en su mayoría, residentes históricos de Las Viñitas, principalmente familias que vivían en condición de allegadas y que se agruparon en tres comités; "Gladiadores por Un Sueño", "Talaim II" y "Por un Sueño" (Municipalidad de Cerro Navia, 2017).

De esta forma, se da partida a lo que podría ser, el cierre de la intervención en Las Viñitas a más de 5 años del inicio de su demolición en 2012, no obstante, aún se encuentra pendiente el inicio de las obras para las restantes 368 viviendas proyectadas en el plan maestro “Las Viñitas”

5.3 SÍNTESIS

Como síntesis de este capítulo⁵⁴ es posible advertir que la intervención en Las Viñitas se inició con su incorporación como barrio crítico al piloto programa de Mejoramiento de Barrios QMB, siendo imposible su plena implementación ante la gran cantidad de problemáticas que afectaban al barrio y que superaron la capacidad del programa.

Ante ello, en acuerdo con los dirigentes del CVD y el Municipio, se decide la firma de un contrato parcial de barrio, en que uno de sus componentes a financiar era un estudio estructural de los edificios, orientado a descartar la presunción de déficit estructural a raíz de las ampliaciones irregulares que existían en el conjunto.

Estudio que fue adjudicado al DICTUC y que una vez entregados sus resultados, arrojó que los edificios resultaban vulnerables, a causa de las intervenciones en las estructuras de estas ampliaciones, a un sismo de intensidad superior al que había afectado a Chile en 1985.

Estas conclusiones fueron acompañadas de una propuesta de reparación y refuerzo de los edificios, que involucraba la demolición de la totalidad de las ampliaciones irregulares, la que fue rechazada por la comunidad y el Municipio por considerar que dicha medida no resolvería la totalidad de las problemáticas que afectaban al barrio.

Ante esto las autoridades MINVU, dirigentes agrupados en el CVD y Municipio deciden emprender una iniciativa de rehabilitación urbana basada en la estrategia de “edificación, desocupación y demolición”, compuesta de los siguientes proyectos:

1. La construcción de 1 proyecto habitacional para las familias que habitaban en Las Viñitas, para facilitar su movilidad.
2. La desocupación de Las Viñitas una vez edificados los proyectos.
3. La demolición de Las Viñitas.
4. La construcción de un nuevo proyecto en el proyecto del Ex Conjunto privilegiando una iniciativa de integración social para revertir lo que se apreciaba como una tendencia de segregación social en la zona

Esta intervención fue derivada a SERVIU RM, quién tendría por función adquirir los terrenos para el nuevo proyecto, gestionar los proyectos, generar la gestión social con las familias incluyendo el catastro de los habitantes, desocupar y trasladar a las familias al nuevo proyecto, demoler y desarrollar una nueva iniciativa en el predio.

Esta iniciativa se encontraba en plena implementación, sin mayores alteraciones en el diseño hasta el terremoto de febrero de 2010, que no afectó a las viviendas de Las

⁵⁴ La síntesis gráfica de la intervención se incorpora como Anexo N° 2: Línea de Tiempo “Intervención MINVU Barrio Las Viñitas de la comuna de Cerro Navia”.

Viñitas tal como se esperaba, no obstante el miedo provocará que las familias acampen durante algunos meses en La Hondonada ante la seguidilla de réplicas de dicho sismo.

Este hecho provocará que la Dirección de Obras de Cerro Navia se niegue a entregar la certificación de inhabilitación de las viviendas en base al informe DICTUC, con lo que altera el modelo de financiamiento de las obras, problema que será resuelto por el MINVU mediante el aumento de subsidios.

En este contexto también se produce cambio de gobierno, pero estos hechos no afectarán mayormente la estrategia de intervención en Las Viñitas, que dará continuidad al proyecto en construcción, a los subsidios ya asignados, en general a los compromisos adquiridos.

En esta etapa se perfeccionan los catastros de las familias y la estrategia de desocupación y posterior demolición que serán implementadas.

El proceso de desocupación comenzará a partir del mes de enero de 2012, posterior a la recepción final de las viviendas de Lomas del Prado, facilitándose a las familias servicio de mudanza al nuevo proyecto o a los distintos destinos dentro de la región, en los casos que hayan optado por compra de viviendas usadas o simplemente a la venta de sus inmuebles por dinero.

La estrategia de desocupación y demolición consideraba un período de ejecución de 3 meses desde el 28 de enero de 2012, pero finalmente duró 18 meses de intervención.

La desocupación del conjunto al mes de mayo de 2012 se había completado en casi unos 90% de los 1029 departamentos, no obstante, la oposición a la demolición de parte de algunas familias, a través de recursos de protección judiciales, negación a la entrega de las viviendas y toma de las mismas por nuevas familias, obligará a SERVIU a tener que hacerse cargo de las situaciones emergentes que surgen de la intervención tales como; demoler edificios parcialmente, habilitar zonas de viviendas transitorias, entregar nuevos subsidios mediante asignaciones directas, hacer gestión inmobiliaria financiar subsidios de arriendo, financiar la mudanza de las familias y garantizar el 100% de las alternativas de movilidad de las familias que se quedaron hasta el final en Las Viñitas.

Este proceso de desocupación y demolición finalizará en noviembre de 2013, en que SERVIU demolerá las últimas viviendas del conjunto.

Las decisiones adoptadas en la desocupación y demolición afectarán el desarrollo futuro del proyecto en el terreno del ex conjunto, puesto que muchas de las familias que permutaron sus viviendas con SERVIU tenían problemas legales en sus títulos de propiedad que impedirán consolidar el nuevo título para el desarrollo de un nuevo proyecto, hecho que se arrastrará hasta 2017, de esto se extrapola que SERVIU demolió viviendas que no eran de su propiedad o tenían hipotecas con terceros, y por

último, ante el alto número de compromisos adquiridos con familias allegadas de Las Viñitas, a ser reubicadas en el mismo terreno en el nuevo proyecto, no se podrá avanzar en un proyecto de integración social, siendo destinado en un 100% a viviendas sociales, si bien de la nueva política habitacional.

Post demolición, este terreno quedará en administración y cuidado de SERVIU, quedando convertido en un vertedero ilegal, lo que obligará a financiar \$57.659.093 en obras de limpieza y retiro de escombros, ante el constante depósito de desechos efectuados en este en estos años, con su impacto ambiental en la comunidad aledaña.

Finalmente, las obras de construcción de las nuevas viviendas en el ex conjunto se inician en el mes de agosto de 2017, comenzando el cierre de esta forma de una intervención que ha tenido 11 años de ejecución.

6 EXPLICANDO LAS CAUSAS DE LA DEMOLICIÓN

Para explicar las causas de la demolición de Las Viñitas, dividiremos el relato de los actores intervinientes en 2 macro eventos, el primero es la decisión inicial de implementar el Plan Urbano Habitacional “Las Viñitas” que devino en la demolición como parte de la estrategia de rehabilitación y en segundo lugar los eventos que configuran la demolición efectiva post terremoto de 2010.

Esta división en estas grandes categorías responde a que no nos resulta explicable la demolición, sin un diseño que la haya identificado como una medida de viable, pero tampoco se puede explicar sin considerar que la decisión de demoler se toma post terremoto de 2010, en que las viviendas no sufren daño con el terremoto.

Nosotros llegamos después del terremoto ese día, a las doce ponte tú, las familias habían arrancado todas a la Hondonada, estaban asustadísimas y recorrimos algunos departamentos, y a los departamentos no les había pasado prácticamente nada, ni a las ampliaciones irregulares que tenían tampoco. Entonces las familias estaban bien enojadas, entre asustadas y enojadas (Ejecutivo; SERVIU RM; 2008-2010).

A su vez entre la decisión inicial y la ejecución final hubo un cambio de gobierno tanto a nivel comunal como nacional, que permitía una relectura de los argumentos del diseño original, en virtud de la reconfiguración del escenario de poder político, en que se abre una ventana de oportunidad para el cambio en dicha iniciativa.

6.1 LA DECISIÓN DE IMPLEMENTAR EL PLAN URBANO HABITACIONAL LAS VIÑITAS

El diseño del Plan Urbano Habitacional Las Viñitas, consideró una estrategia de edificación, traslado y demolición, que contempló la adquisición de un terreno, la construcción de un nuevo barrio “Las Viñitas”, la permuta o expropiación de viviendas, el traslado de las familias al nuevo barrio y finalmente la demolición del Ex Conjunto Las Viñitas en Cerro Navia.

Los eventos que configuran la decisión de implementar el “Plan Urbano Habitacional Las Viñitas” más significativos serían los siguientes:

- 6.1.1.-** La incorporación de Las Viñitas al programa QMB
- 6.1.2.-** El contrato parcial de barrio
- 6.1.3.-** Contratación de informe estructural DICTUC
- 6.1.4.-** El nuevo proyecto habitacional
- 6.1.5.-** La modificación del Plan Regulador de la comuna
- 6.1.6.-** La posibilidad de recuperación de plusvalías o reconversión urbana del Barrio Las Viñitas
- 6.1.7.-** La Nueva Política Habitacional del MINVU
- 6.1.8.-** La intervención MINVU en El Volcán

6.1.1 La incorporación de Las Viñitas al programa QMB

La incorporación del barrio Las Viñitas al programa QMB, es uno de los eventos claves en la posterior decisión de demolición de Las Viñitas, puesto que entregará 2 insumos claves, que son un modelo de intervención participativo que servirá como canal para la comunicación de la inquietud estructural a todos los habitantes y los recursos para la ejecución del informe del DICTUC, que será la justificación formal de la intervención hasta el terremoto de 2010.

Para explicar su incorporación, debemos remontarnos al primer gobierno de la Presidenta Bachellet, quién en su programa de gobierno planteó entre una de sus medidas, la creación de un programa de regeneración de barrios orientado al mejoramiento de lo que se denominaba el déficit cualitativo de los barrios.

Bueno era una de las medidas del primer periodo de gobierno de la presidenta Bachelet que era el programa de mejoramiento de barrios de los 200 barrios y ese programa definió que había siete barrio emblemáticos, que eran los siete barrios que estaban mencionados en el programa de gobierno que en el caso de la metropolitana correspondían a: “El Volcán” correspondía a “Santa Adriana” y correspondía a “Villa Portales”. Por lo tanto un elemento geográfico digamos, faltaba un barrio del área norte (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008)

No obstante, esta incorporación tiene como elemento adicional, que se buscaba producir un efecto amplificador, por lo que la selección de Las Viñitas se debía a una visión de este como gatillador de procesos de transformación de la ciudad.

Si bien trabajábamos a una escala muy pequeña que era el barrio, lo que empezaba a trabajarse con el plan de recuperación era una transformación de la ciudad. Que era que los barrios generaban una nueva conexión, que se mejoraban internamente, pero que la mejora del barrio estaba afuera y no estaba adentro necesariamente del barrio. Tenían que cambiar sobretodo el tema del estigma, de la imagen que les causaba mucho problema a la gente que vivía en los barrios, entonces vamos a mirar, examinar y a hacer preguntas sobre que barrio podía ser, y el barrio que más acumulaba historia en esa zona era “Las Viñitas” (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

Los fundamentos estratégicos vistos desde su capacidad para transformar el barrio, se hallaban en condiciones geográficas de su entorno, tales como eran la Hondonada Rio Viejo, que era una zona de descarga natural de aguas lluvias de la ciudad.

Finalmente llegamos a “Las Viñitas” por el tema de la hondonada [...] “Santa clara” que es la otra orilla de la hondonada que esta frente de “Las Viñitas”. Entonces “Santa Clara” entro al programa, el intendente se comprometió a introducir fondos en la hondonada y nosotros a enfrentar el tema de “Las Viñitas” (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

En este entendido, la selección de Las Viñitas, tiene relación con su potencial de sinergia en la ciudad, en que convergía el programa QMB implementado en el barrio Santa Clara y el Cañadón la Hondonada con inversión de parte del Gobierno Regional Metropolitano en una infraestructura macro, en que Las Viñitas cierra territorialmente la zona.

Otro elemento estratégico en su selección en el QMB era la posibilidad de reconversión urbana del suelo, considerando que las viviendas eran deficitarias en relación al standard de la Nueva Política Habitacional de la época, no obstante, el suelo en que estaban construidas había tenido un aumento de valor, en consideración a su centralidad relativa al núcleo urbano de la región.

El confort habitacional que ofrecía “Las Viñitas”, me parecía que estaba agotado, que el país vivía otra época y que era necesario iniciar procesos de renovación, es decir, declarar que la vida útil del proyecto original estaba obsoleta y había cumplido. Sin embargo el suelo que ocupaba “Las Viñitas” era un suelo que se había valorizado mucho (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

La presentación y la justificación de esta iniciativa fue liderada por la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, quién propició su incorporación al programa QMB.

Eso fue una propuesta nuestra como municipio de que cuando salió el programa “QMB” yo pedí que se incorporara el barrio “Las Viñitas”, así como otros barrios, también incorporamos Santa Clara que está del otro lado de los hoyos [La Hondonada Rio Viejo] (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

Los argumentos entregados por la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, daban cuenta de problemáticas a nivel del barrio, pero fuertemente centradas en la habitabilidad de las viviendas y en problemáticas sociales tales como la delincuencia, el consumo de drogas, la pobreza y marginalidad.

El tema del hacinamiento, eran 32 m², tenían familias con allegados, tenían ampliaciones irregulares desde hace mucho tiempo y que hacían del espacio una especie de laberinto inseguro. Tenían todos los temas tráfico de drogas, pobreza, marginalidad y otros temas que tenían que ver con el tema de la construcción. Estos tenían unos medidores colectivos de agua potable que por el tipo de material con el que se construyó “Las Viñitas”, permanentemente explotaban, se rompían y la gente terminaba pagando cuentas de aguas brutales, esto sumado al robo de agua. Gente que le cortaban el agua o se quedaba sin agua por alguna razón. Hacía perforaciones en cualquier cañería se robaba el agua. O sea era una especie de ley de la selva “Las Viñitas” (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

En virtud a estos antecedentes, el barrio fue definido en su ingreso al programa como un barrio crítico, por lo que su ejecución era llevada adelante directamente por la SEREMI MINVU. Lo que implicaba una relación más directa entre el MINVU, el Barrio y La Municipalidad que en los barrios convencionales.

6.1.2 Contrato parcial QMB

Ya en ejecución el programa, este comenzó a arrojar que las problemáticas del mismo no tenían relación con los espacios públicos, puesto que estos eran inexistentes, lo que obstaculizaba su implementación.

Se produjo que el programa QMB no se pudo comenzar a implementar, porque no había donde, porque de partida no había espacios públicos dentro de Las Viñitas. El único terreno que tenía el SERVIU lo había vendido hacía poco, hacía algunos años atrás por tanto no había mucho que hacer (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

A esto se agrega, que el programa se verá impactado por la problemática estructural del conjunto, la que será un tema recurrente en las iniciativas demandadas por las familias integrantes del CVD quienes indicarían que los departamentos tenían debilidades desde su entrega, lo que se vería respaldado por estudios de ingeniería a los que ellos habrían tenido acceso.

Que los edificios estaban en construcción para el terremoto del 85' y que a ella cuando le entregaron el edificio ella señalaba que estaba trizado [...] no y además había una tesis para postular al título de ingeniero de una alumna de la Chile, que analizó los conjuntos en altura de Cerro Navia y señaló como conclusión del estudio que "Las Viñitas" y otro conjunto más, no me acuerdo cual mas era, eran los conjuntos de todos los que existían en Cerro Navia que tenían mayor vulnerabilidad ante un sismo y que ella recomendaba que era necesario hacer un estudio más detallado (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

Estas presunciones, provocarán profundos problemas para la plena instalación del programa, puesto que las familias, junto al Municipio presionaran para contar con un grado de certeza en torno a la situación estructural de los edificios.

El QMB parte, y parte cuestionado, en el sentido de que no querían su barrio, había requerimientos, en que una de las exigencias que se dio desde el Municipio y de las propias familias, era verificar el estado estructural de las viviendas, por lo tanto se destinó mucho tiempo y recursos a eso, y una vez que tuvimos los resultados y se definieron las acciones no tenía sentido seguir con el QMB, porque se definió que íbamos a demoler (Jocelyn Figueroa; Jefa Equipo Barrios SERVIU: 2007-2010).

Estos cuestionamientos, llevaron a que el programa QMB tuviera que adaptar su metodología y para cumplir con uno de sus productos más relevantes, que era el contrato de barrio, adaptarse a la materialización de un instrumento parcial, pero que integraba el financiamiento de un informe estructural como elemento esencial.

De hecho esa es una figura que propusimos nosotros. Que a nosotros nos estaban presionando de que era necesario por meta del programa firmar el contrato de barrio y nosotros dijimos que no estábamos en condiciones de firmar el contrato de barrio y que

no tenía mucho sentido firmar un contrato de barrio, porque precisamente una de las cosas que se comprometieron en el petitorio de barrio era la realización de un estudio estructural, si es que el estudio estructural señalaba posiblemente que había que demoler los edificios, no tenía mucho sentido comprometer toda la plata del programa en obras que después no, entonces por eso definimos que fuera un contrato de barrio parcial por algunas obras, más pequeños que no gastáramos toda la plata que estaba contemplada para “Las Viñitas” (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

Este contrato parcial, fue firmado en medio de La Hondonada Rio Viejo, a solicitud de la Alcaldesa de Cerro Navia de la época.

“Y que yo quiero que se firme” y ojala pasen los guarenes, y que la gente tenga la vivencia que tiene “Santa clara” y “Las Viñitas”. Entonces fue parcial porque todo el diseño de gestión que podíamos diseñar dependía del resultado de ese estudio, entonces por eso es parcial. (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008)

Su firma se materializa, simbólicamente en dicho lugar porque permitía visibilizar al parecer de la autoridad edilicia las condiciones de borde que afectaban a Las Viñitas, sumadas a sus problemáticas internas como barrio.

Cada intendente que asumía, cada ministro de obras públicas que asumía, cada ministro de vivienda que asumía, todos iba a ver el hoyo y decían “oh, que terrible” “oh, qué vergüenza” (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

La condición de parcial del Contrato de Barrio, se explica porque toda la intervención desde este punto a ejecutar en el barrio por parte del QMB estaba sujeta a los resultados del informe que resultó adjudicado al DICTUC.

6.1.3 Contratación de Informe Estructural DICTUC

La Alcaldesa de la época, fue una de las principales impulsoras en la realización del estudio estructural solicitado en el financiamiento del QMB.

Yo te diría que fue una condición que nos puso la alcaldesa, pero que yo te diría que fue como anteponernos y decirnos “mira [...] si no resolvemos este tema, no vamos a avanzar” y me lo dijo en la primera asamblea que tuvimos con los vecinos, ya antes que los vecinos empezaran a ponerse ansiosos con el tema de resolver eso, entonces ella planteo junto con los vecinos... ella fue la transmisora luego de que ella lo catalizo “no vamos a avanzar si esto no se resuelve” “si no hay un árbitro neutral que resuelva este tema esto no avanza” (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008)

El argumento principal de la Alcaldesa era la presunción de inseguridad estructural de las viviendas, a raíz que las familias habrían perforado la estructura original de los edificios construyendo ampliaciones irregulares, que no contaban con ningún tipo de revisión o fiscalización municipal.

O sea a mí lo que me preocupaba, eran dos cosas un programa de mejoramiento de barrio donde yo veía que las viviendas, o sea los edificios habían sido perforados no sé cuántas veces, no había habido nunca un estudio porque nada de esto paso por proceso municipal jamás un permiso de edificación [...] Además estaba todo el tema de las ampliaciones. O sea como regularizabas las ampliaciones, era imposible (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

Los resultados del informe arrojaron que las viviendas resultaban estructuralmente vulnerables a raíz de las intervenciones de parte de las familias en los edificios, por lo que recomienda la demolición de las ampliaciones irregulares y el reforzamiento posterior del conjunto, este es un insumo crucial en la posterior demolición del Barrio Las Viñitas.

Digamos como decía alguien, “a las modificaciones del proyecto original efectuadas por los hogares” [...], eso era entonces, entonces el riesgo no era asignable, no descarto el riesgo, entonces la gente siguió creyendo, con menos intensidad, pero siguió creyendo que vivía en un lugar que tenía riesgo de colapsos (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

Esta apertura del informe en sus conclusiones abre una ventana de oportunidad para inversiones mayores en des densificación o bien la demolición del conjunto.

Yo no lo recuerdo de memoria pero recuerdo que el informe no llevaba a la conclusión que tú tenías necesariamente que demoler. El informe te decía que había ciertos problemas estructurales que podrían ser eventualmente resueltos con una demolición o con inversiones mayores (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010).

No obstante, este informe será crucial en la decisión de la implementación del Plan Urbano Habitacional en Las Viñitas, puesto que se constituye como su justificación racional de la toma de la decisión.

Ahí ya hay un informe que establece que los peligros ante la ocurrencia de un sismo, cosa que después no ocurrió porque tuvimos el terremoto del 2010. Finalmente, ahí se decide comenzar a diseñar una estrategia de intervención distinta que abordara el tema habitacional y, por cierto que el informe DICTUC sirvió para justificarlo. (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

La entrega de los resultados a la comunidad se hizo mediante un proceso participativo, como parte de los componentes del QMB, que incorporó en primera instancia al CVD.

Se toma la decisión de informar al Consejo Vecinal de Desarrollo porque era la obligación de hacerlo, porque este informe no fue un informe que se decidió internamente por parte del servicio, es el resultado de lo que la gente plantea como obra de confianza, la gente te dice, “nuestra obra de confianza, no podemos continuar con el resto de las inversiones si es que no tenemos una información central” y ellos la piden y extrañamente lo que ellos piden en forma parcial al menos, el informe DICTUC les da la razón (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

Posterior, se sostuvieron 2 instancias de trabajo, una de carácter concentrada y otra territorial. La primera consistente en una asamblea con la totalidad de los delegados de block que integraban el CVD en SERVIU RM.

Nosotros hicimos una reunión con el SERVIU en la sala valle donde invitamos a los dirigentes y después de eso hicimos una asamblea que fue mucha gente, abierta en el gimnasio municipal de Cerro Navia, esa asamblea fue el SEREMI, el director de SERVIU y la Alcaldesa de Cerro Navia (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

La decisión de realizarla en SERVIU, estaba relacionada con que éste había llevado adelante la licitación y era la contraparte del DICTUC.

Entonces cuando se toma la decisión se informar al Consejo Vecinal de Desarrollo, pero el Consejo Vecinal de Desarrollo inmediatamente propone, dice “sabes que tengo un problema, yo tengo delegados por sector en el consejo y si yo voy contando a cada uno de los delegados, vamos a tener temor”. Entonces se tomó la decisión de que SERVIU exponga, porque era la contraparte del DICTUC (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010).

En esta instancia, las familias asistentes solicitan la realización de una asamblea con asistencia de la totalidad de las familias del barrio, en que se expusieran los resultados del informe y se plantearan las alternativas de solución a las problemáticas estructurales del conjunto.

Si, se le iba a informar la conclusión final del estudio, de hecho es lo que se hizo. Y se le iba a informar que las familias iban a tener la posibilidad de optar a una nueva solución habitacional [...] así de general, en ese tiempo no se habló de construir un nuevo barrio, todavía no se empieza a ver el terreno ni nada, solo que las familias iban a poder optar a una nueva solución habitacional (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

Paralelo a esto, al equipo de Barrios de la SEREMI se le solicita la realización de un estudio de alternativas de rehabilitación urbana de Las Viñitas.

Nosotros a la Subsecretaria le mostramos el diagnostico, del resultado del estudio estructural, nosotros le propusimos, nosotros el equipo y los encargados del programa barrio, le propusimos un plan de rehabilitación de las viviendas, demoliendo algunos edificios, bajando densidad, ampliando los edificios, mejorándolos etc. etc. La ministra nos dijo “Ok, bien, quiero para la próxima semana un plan de gestión asociado a esto” y nosotros me acuerdo que elaboramos un plan de gestión nos reuníamos hartos con Carlos Malvoa, que en ese tiempo tenía la experiencia del Volcán y le planteamos hacer esta cuestión en etapas, comparando departamentos por etapa e irlos remodelando y haciendo (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

Esta fórmula de desarrollo en el barrio, tenía por eje una des densificación mixta, entendida como la reducción de la densidad en el barrio a través de una reparación, fusión y demolición selectiva de edificios.

La SEREMI de Vivienda evalúa [...] y dice “podemos generar ciertos reforzamientos importantes y tener espacios habitacionales en que puedas tener o dúplex o juntar dos unidades vecinales de manera tal que tú puedas tener viviendas de 65 o 70 m2 (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

Esta alternativa es propuesta a las familias en la asamblea masiva produciéndose discrepancia entre los habitantes de Las Viñitas, el Municipio y el MINVU en relación a sus posiciones en torno a las alternativas de intervención que finalmente explicarán las razones por las que la des densificación mixta es desestimada.

Por su parte, las familias en el entendido, de un conjunto con bajo arraigo, estaban proclives a acceder a otra vivienda, en la modalidad de subsidio AVC u otros.

En el caso de la gente habían algunos que lo único que querían era irse de la comuna y ocupaban esta excusa como el punto de partida para poder irse de la comuna y estaban disponibles a entregar el departamento en la condición que sea a cambio, ya que aquí había un informe que aquí había un riesgo, decir, bueno entonces permítame a mi irme de aquí y postulo nuevamente a un subsidio porque el subsidio que postulé me dejó en un lugar donde hay informes que dicen que aquí hay cierto daño y eso se tenía ya no solamente con el espacio sino que con la calidad de vida del entorno (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010).

Igualmente había otras que abiertamente exigían la demolición del conjunto, puesto que no veían alternativa de solución al mismo.

O sea la presión de la gente era primero conocer el estudio, que efectivamente el estudio arroja que hay debilidad estructural y el estudio propone estas dos alternativas, el reforzamiento y la demolición. Y la gente empieza a presionar por rehacer, rehacer, rehacer (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

En este entendido, la posición del Municipio, era claramente la de demoler Las Viñitas, por considerar así como este último grupo de familias, que las problemáticas del barrio eran irreversibles.

Yo muchas veces yo le dije al gobierno, ustedes no pueden resolver un problema que ustedes provocaron manteniendo a la gente en esas mismas viviendas, tienen que buscar la forma de que estos no sean guetos, buscar otro diseño, otra concepción de convivencia, otro diseño urbano. Y por eso yo presione para que “Las Viñitas” se demoliera y fue la primera vez en Chile que logramos convencer, porque esto además se lo había planteado a varios ministros anteriores. Fue la primera vez que logramos convencer a un ministerio, al ministerio de vivienda de que había que demoler, que tú no podías resolver los problemas con “la caca encima”, o sea me entendí, te hundías más en la mierda siempre (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

La visión de la SEREMI de Vivienda era claramente hacía una solución de des densificación mixta, lo que eran las propuestas que habían trabajado sus equipos de Barrio.

No recuerdo yo haber tenido una pelea que yo considere que la hubiere perdido, porque yo favorecí siempre la des densificación en vez de la demolición, pero tenía un factor en contra, que era que había un informe DICTUC que decía: [...] un problema que no solamente tiene que ver con el muro perimetral sino que tiene que ver con calidad de suelo etc.". Pero esa propuesta que era más de la SEREMI porque creo que más bien SERVIU estaba más en favor de la demolición, nosotros estábamos a favor de una reconversión (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

La posición de SERVIU era inicialmente proclive a la des densificación, lo que iría variando en los meses posteriores.

Bueno Andrés Silva yo lo empecé a presionar pa' que demolieran, él me decía que no se puede que no tenemos como, yo le decía bueno si no puedes, vamos por partes, demolamos un sector, vemos que la gente, hacemos un minicampamento en alguno de los terrenos eriazos, pero vamos buscando una forma (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

La alternativa final seleccionada se definirá en base a 5 elementos claves, que son;

- 1 La disponibilidad de un terreno colindante a Las Viñitas a menos de 1 kilómetro de distancia disponible para su venta, estudiado por la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia que permitiría la construcción de un nuevo proyecto.
- 2 La modificación del Plano Regulador Comunal, que ya estaba en trámite desde hacía meses y que factibilizaba el terreno anterior, pero también permitía la construcción de una cabida mayor de viviendas sociales.
- 3 El potencial inmobiliario del terreno de Las Viñitas para hacer reconversión urbana post demolición.
- 4 La puesta en marcha de la Nueva Política Habitacional
- 5 La intervención traumática del MINVU en el Volcán, que variará la posición de SERVIU hacia una solución de demolición completa.

6.1.4 Nuevo Proyecto

En el escenario anterior, el Municipio de Cerro Navia puso a disposición de la negociación un terreno emplazado en el Fundo Santa Elvira, que tenía factibilidad de ser ejecutado en uno de sus lotes en un nuevo proyecto "Las Viñitas".

Si más o menos, en municipio siempre lo tuvo...lo tenía en visto pero que ese era un terreno de inmobiliaria Santolaya que la inmobiliaria Santolaya había desarrollado un anteproyecto, pero que nunca lo ejecutó, entonces el municipio tenía súper claro y es más todo el fundo "Santa Elvira" que es donde termina "Las Viñitas" que eran terrenos que no están urbanizados eran parte de la modificación del plan regulador de Cerro Navia con la intención de devolver esos terrenos a usos habitaciones para que la soluciones de vivienda que necesitaba la comuna se fueran desarrollando en esos terrenos (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008).

Este terreno abre la oportunidad para el desarrollo de un nuevo proyecto, pero a su vez en virtud de la modificación que se encontraba tramitando la Municipalidad en la zona, abría la disponibilidad de una zona de mayor escala para la construcción de viviendas sociales.

Yo creo que la primera decisión es decir “hay suelo” y “podríamos proponer un proyecto habitacional”, es al revés, [...] Lo que facilita esa decisión es el hecho de que teníamos suelo al lado y que ahí se haría pensable un desarrollo (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

Este es el elemento clave para entender la decisión de la demolición de Las Viñitas, puesto que el desarrollo de un nuevo proyecto era una oportunidad efectiva para la salida de las familias y posterior demolición del conjunto.

Entonces era evidente que la adquisición de este nuevo terreno te ofrecía la posibilidad de un proyecto gestionado muy directamente por SERVIU, que era una salida al problema crítico de “Las Viñitas” y eso, eso SERVIU jugo obviamente un rol central (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

De esta forma, la definición de la implementación del Plan Urbano Habitacional “Las Viñitas” en que uno de sus componentes es la demolición del mismo, se vio facilitada por la disponibilidad de este terreno colindante a Las Viñitas, siendo una decisión adoptada por las autoridades ministeriales de la época.

Ahí esa alternativa surgió y ahí a la Ministra y a la Subsecretaria les pareció interesante la posibilidad de construir un nuevo barrio en reemplazo de Las Viñitas (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010)

SERVIU adquiere este terreno, la que se vio facilitada por una ventana presupuestaria en el subtítulo 29 por compras no efectuadas en “El Volcán”, lo que permitió materializar su compra en diciembre de 2008.

Había recursos del 29 que originalmente habían estado destinados para hacer adquisiciones de inmuebles en “El volcán” y que no se iba a gastar y estaban disponibles y que se decide gastarlo en “Las Viñitas”, y es mas en “Las Viñitas” y se compró el terreno de las tinajas también, en esa misma operación (Ejecutivo; Equipo Barrios SEREMI MINVU 2006-2008)

Igualmente, esta alternativa del proyecto permitía acercar posiciones con las familias que no querían que se demolieran las viviendas y a su vez permitía la participación más activa de las familias en su diseño, asignación y finalmente realizar una intervención en que la solución habitacional contara con una proyección menos incierta.

El proyecto fue el punto de encuentro, donde las familias participaron y por eso ese proyecto tiene características muy especiales, por eso ahí se hicieron departamentos y casas, por eso tuvo un componente bien participativo con las familias para lograr un acuerdo, donde las familias mismas fueron quienes decidieron quienes se quedaban con

las casas y quienes con los departamentos, pero a diferencia del proceso del Volcán y de Acceso Sur que en este caso el compromiso era llegar con las llaves de la casa a las personas que se iban y no con un voucher, un subsidio o plata (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

No obstante, tal como se indicó, este terreno, sólo en su lote 5 era viable de ejecución, puesto que el lote 4 tenía destino de equipamiento, por lo que para resultar viable se debía tramitar una modificación al PRC de Cerro Navia, que ya se encontraba en trámite.

Este terreno es la clave para la estrategia de edificación, traslado y demolición implementada en el Plan Urbano Habitacional Las Viñitas.

6.1.5 Modificación Plan Regulador Comunal

En paralelo a la intervención del QMB, el Municipio se encontraba trabajando desde hacía meses en la modificación del PRC de la comuna, en el polígono del fundo Santa Elvira, del que el lote 4 y 5 eran de propiedad de Inmobiliaria Santolaya, mientras los lotes 6 y 8 eran de propiedad de SERVIU.

O sea nosotros ya estábamos trabajando en la modificación del plano regulador. Pero esa zona todavía tenía zona de vivienda, la que no tenía es donde se construyeron después otras viviendas (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

Esta modificación factibilizaba los lotes 4-6-8 permitiendo una modificación al uso de la zona, que estaba definido como industrial y de equipamiento, todo en un proceso coordinado con el MINVU.

Pero básicamente queríamos romper esta cosa del cordón urbano marginal, me entiendes. Donde se instalan las industrias y queríamos que efectivamente Cerró Navia siendo un espacio muy pequeño el total de la superficie eran 11 km^2 y nosotros teníamos 9 km^2 habitados y era la comuna con mayor hacinamiento de toda la región metropolitana. Entonces claramente la necesidad de la comuna era una vivienda y no habían espacios urbanos donde hoy día la gente cada di más le cuesta encontrar vivienda fuera, dentro del cordón Américo Vespucio (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

De esta modificación se dio paso a la ejecución de viviendas sociales en los lotes 4-6-8 que beneficiaron principalmente a las familias organizadas por la Municipalidad de Cerro Navia.

Bicentenario eran todos los allegados, que teníamos una cantidad importante de allegados donde también dejamos comprometido de que ese terreno era para esos allegados e hicimos efectivamente antes que yo me fuera un comodato desde el SERVIU al comité para que no quitaran los terrenos (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

De esta forma, la modificación del PRC favoreció la ejecución de 1870 viviendas sociales en la zona, considerando los proyectos “Lomas del Prado I y II” y Bicentenario en todas sus etapas que eran los allegados que habían sido organizados por la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia.

El municipio tenía 6 o 7 lotes identificados, de terrenos, los tenía además bien ordenados, con comités asociados, que yo cuando me fui, se desarrollaron 2 lotes más [...] El municipio tenía la idea de ahí había que desarrollar todos estos proyectos habitacionales porque ese sector de Cerro Navia estaba habilitado para crecer, entonces ellos lo propusieron (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

6.1.6 La recuperación de plusvalías asociada al terreno

Otro elemento que favoreció la implementación del Plan Urbano Habitacional, era la posibilidad de recuperación de plusvalías, en virtud al crecimiento que había tenido la ciudad y en que el barrio Las Viñitas, había quedado en medio de una serie de obras urbanas que habían valorizado el suelo en que se emplazaban las viviendas.

Salimos de un nudo que aparentemente no tiene solución que es el tema de como afrontamos lo juicios de cuentas de demoler algo que no tiene justificación, como lo vamos a justificar ante la contraloría, como vamos a evita irnos al infierno y todo el tema [...] entonces cambia a la idea de generar un procesos de regeneración urbana donde nosotros damos una solución, pero el estado se queda con un suelo, entonces aparentemente perdemos pero recuperamos por la vía de un suelo que a diferencia de cuando se construyó hoy día tenía una mayor plusvalía y pasamos a una etapa de análisis más propiamente urbana (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

De esta forma, este es el fundamento inicial de la lógica de permuta de vivienda propuesta a las familias, en que éstas al ceder su vivienda la intercambiaban por otra en el nuevo conjunto y en que el MINVU les devolvería una diferencia correspondiente al valor de suelo.

6.1.7 Nueva Política Habitacional

Contextualmente, a partir del año 2004 comienza a implementarse por parte del MINVU lo que se denomina la Nueva Política Habitacional, que involucraba la intervención cualitativa en el stock de viviendas a través del Programa de Protección del Patrimonio Familiar, del barrio y los espacios públicos a través de QMB pero por sobre todo en vivienda para familias vulnerables, a través del Fondo Solidario de Vivienda.

La intervención de vivienda estaba vinculada con los subsidios. La intervención de barrio, la mirada de barrio está relacionada con los PPPF, los programas de protección al patrimonio familiar y esos subsidios y el programa “QMB”. Y la visión de ciudad empieza a entenderse en el plan regulador metropolitano y las modificaciones a esto con el componente áreas verdes y con ciertas lógicas de densidad que implican un cambio

en que tú vas construyendo con condiciones y al cumplirse estas condiciones posibilita el desarrollo inmobiliario que no podía desarrollarse si no se cumplen esas condiciones, esto tres elementos (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

En este entendido, se estimaba que el sub standard del conjunto habitacional Las Viñitas, podría ser superado por los impuestos por la Nueva Política Habitacional en implementación.

Y en todos ellos tienes problemas de se ha ido estropeando la calidad de vida por distintas razones y que no son solo razones estructurales (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

En este sentido, la posibilidad de provocar un mejoramiento de las condiciones de vida de las familias en el nuevo barrio, es también un estímulo para la implementación del plan.

6.1.8 Bajos de Mena - El Volcán

La decisión de demoler Las Viñitas, está fuertemente marcada por la experiencia de intervención MINVU en el sector de Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto, iniciada en el año 1998 y que habría llevado a la autoridad Ministerial a tomar una decisión estructural en que todos los edificios con deficiencias graves habitacionales, deberían ser objeto de demolición.

Había una instrucción de la Ministra de que todas las viviendas que tuvieran algún grado de problemas graves. En general, no sólo Las Viñitas, como tal, tenían que ser demolidas. De hecho se comenzó un poquito antes con la demolición de los edificios de Bajos de Mena en una modalidad distinta a lo de Las Viñitas (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

Este barrio también fue incorporado al programa QMB siendo eliminado, por superar la capacidad del programa al igual que Las Viñitas.

Contextualmente, nosotros enfrentábamos “El Volcán”, donde la presión por la demolición era inequívoca y única. Cuando íbamos al Volcán a conversar con la gente del Volcán no había otra cosa, de hecho por eso “El Volcán” sale del programa, porque su solución es la demolición (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

Este escenario es estructuralmente explicativo del desistimiento de la solución de densificación mixta, puesto que esto era visto como un escenario similar a lo ya vivido en El Volcán, en que las viviendas habrían sido objeto de reparaciones, ampliaciones y finalmente habrían terminado en procesos de demolición.

Contra esa decisión, complotó mucho la experiencia de lo que había pasado algunos años antes con el tema del Volcán, Volcán era la sombra que nosotros teníamos en frente porque no te olvides que en El Volcán se hizo una reparación ultra integral y los

departamentos se terminaron botando igual, entonces son departamentos en que se les metió mucha plata, con acuerdos con las familias, incluso hay un sector del Volcán en que los departamentos se agrandaron y sin embargo después en la dinámica de las demoliciones, entonces eso era un poco lo que no se quería repetir en el caso de Las Viñitas (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

El aprendizaje institucional de SERVIU en El Volcán permitía a esta institución tener una visión más clara de los tiempos asociados a la intervención y la propuesta de estrategias de intervención.

Lo que considero es que ese aprendizaje institucional que se había desarrollado con en “El Volcán” facilitaba el entendimiento de que significaba una demolición. Porque significaba que tu podías tener un proceso acotado temporalmente y no que dudara 15 años. Permitía tener un equipo de gestión con expertis que, edificio que se vaciaba podía ser objeto de demolición y no podía ser objeto de nuevos allegados. Entonces eso yo creo que si es determinante en el proyecto que se va adoptando. Pero si tu tomas al decisión de trasladar a la gente y no demoler, para eventualmente des densificar, que te asegura que eso edificios que no demuelas se te llenen de gente (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

Este evento de contexto, cambiará la visión de SERVIU respecto a su posición en torno a la demolición, considerando las inversiones efectuadas en la des densificaciones efectuadas en El Volcán y que finalmente habrían resultado demolidas, por lo que se estimó que los costos de demoler y reconstruir eran menores a rehabilitar.

La decisión de demoler es una decisión que se toma en base a que los costos de remodelar y además de la mala calidad de la edificación anterior, eran muy elevados (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010)

6.1.9 Finalización de la Ejecución del QMB

La compra del terreno en el Fundo Santa Elvira sellará el cierre de la intervención del QMB en Las Viñitas, pasando desde una intervención orientada al barrio y su entorno hacia una del tipo habitacional y de rehabilitación urbana.

De hecho algunos del equipo se integraron formalmente a SERVIU. Porque no tenía sentido ya mantener una diferenciación, porque “Las Viñitas” ya había evolucionado de un barrio que necesitaba un trabajo de la protección de entorno y de un conjunto de decisiones para mejorar la calidad de vida del este barrio, que es el componente esencial del programa “QMB”, ya había transitado definitivamente a un barrio en que esto no podía funcionar, toda vez que tenías que concentrar todos los recursos en el tema habitacional, por tanto pasa a ser un tema SERVIU (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010)

El traspaso de la iniciativa a SERVIU post implementación del Plan Urbano Habitacional involucraba el cierre de la etapa QMB, lo que podría ser visto como un fracaso del

programa en la regeneración del barrio por sus directivos, no obstante, existía reconocimiento previo de parte de los directivos de la época, de la falta de capacidad del programa para abordar la diversidad de las problemáticas del barrio.

Yo tenía claridad de que todos los barrios superaban la capacidad de funcionamiento del ministerio, porque esto era otra cosa, esto era otro cuento. Nosotros al 2006 nos habíamos tecnificado en excesos, o sea el SERVIU ya no construía, estaban los prestadores de servicios de asistencia técnica, estaban las entidades patrocinantes, Egis, como se llamaran, oficinas de vivienda. Entonces nosotros nos habíamos alejado mucho del procesos sociales, es más la reflexión interna del programa tu decías [...] que también, que la complejidad de los problemas que íbamos a ver en los barrios era infinitamente superior a la capacidad del programa [...] superaban la escala temporal y de recursos que teníamos, entonces nosotros partimos sabiendo eso (Nelson Morales Lazo, Secretario Regional Ministerial 2006-2008).

Esto se evidenció en la etapa de diagnósticos de barrio, en los que la percepción general de la comunidad, era que su problema no era el barrio, sino la vivienda.

“Las Viñitas” no calzaba aquí porque en el desarrollo del diagnóstico integral participativo, el tema de la gente era que creían que no se podía mejorar el espacio en que se encontraban esa es la percepción generalizada, porque tenían temor, tenían un temor de que el suelo donde se había construido estas viviendas y las infraestructura tenía ciertos elementos de precariedad que no podían resistir un sismo grande (Directivo Alto; SEREMI MINVU; 2008-2010).

Se destaca, la percepción de que el barrio Las Viñitas debía ser objeto de intervención, no obstante, no del QMB, por su condición de piloto y por las limitaciones de su diseño.

Ese barrio ya estaba definido cuál era el tipo de intervención y el tipo de cuestionamiento al que tenía que responder [...] en estricto rigor no tenía mucho sentido que ese barrio fuera del QMB, de cualquier otro programa pero no del QMB [...] el QMB está apuntando a mejorar el espacio público, por lo tanto no puedes partir en un piloto donde el cuestionamiento no era del espacio público, sino que era estructural de las viviendas, no tenía demasiado sentido (Jocelyn Figueroa; Jefa Equipo Barrios SERVIU: 2007-2010) .

El reconocimiento de la incapacidad del programa de resolver las problemáticas de este tipo de barrios, no altera su capacidad estratégica de poner en la agenda la situación habitacional del conjunto, tal como fue en este caso.

O sea a mí me daba lo mismo que el programa tuviera cinco pesos pal desarrollo [...] O sea la resistencia que nosotros tuvimos durante muchos años fue muy grande a mí me sirvió este programa “Quero mi barrio” para hacer finalmente que el gobierno hiciera algo que nos e atrevía a hacer y yo creo que se abrió la posibilidad pa que se hicieran otras cosas similares después en el futuro (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

Esta capacidad estratégica es la que permitió que este programa a pesar de su cierre, hiciera sinergia con el QMB Santa Clara y con la Construcción del Parque La Hondonada, provocando una transformación del barrio en que la demolición de Las Viñitas era un elemento esencial, tal como lo indica la propia Alcaldesa quién veía en estas iniciativas una “intervención integrada”.

O sea todo era un proyecto lo que pasa es que el gobierno de piensa separado [...] O sea de echo “QMB” santa clara con “QMB” “Las Viñitas” nunca conversaron y La Hondonada iba por el medio, iba por una iniciativa de inversión del fondo nacional de desarrollo regional que era otro tema. Al gobierno le cuesta conversar entre sí, pero finalmente para mí, era un solo proyecto. Para ellos eran tres proyectos distintos. Dos “QMB” distintos que incluso siendo el mismo programa era muy difícil conversar, aunque estaban al frente divididos por un hoyo y una tercera iniciativa que era el parque que unía los dos sectores (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

En este entendido, contextualmente estamos ante una demanda histórica de parte de la Alcaldesa de Cerro Navia hacia el MINVU en relación al barrio, que se vio canalizada a través de este uso estratégico de los programas.

Se lo plantee al gobierno dos mil millones de veces. Porque efectivamente era un tema de política de gobierno, o sea si este tipo de habitaciones o ese tipo de conjuntos habitacionales no los produjo la gente po. Cerro Navia todo prácticamente el 99% de Cerro Navia es autoconstrucción, son tomas de terreno. Las pocas intervenciones que hizo el estado fueron desastrosas. O sea poquísimas las intervenciones que hay en Cerro Navia de política de vivienda fueron horribles. El tema de “Las Viñitas” yo te diría que es la peor, la peor, la peor (Cristina Girardi; Alcaldesa Cerro Navia; 1995-2008).

6.2 SÍNTESIS DE LAS CAUSAS DEL PLAN URBANO HABITACIONAL

De esta forma, es posible apreciar los siguientes elementos explicativos que derivan en los eventos a través de los que explicar las causas de la implementación del Plan Urbano Habitacional Las Viñitas, que será la precuela de su demolición.

Tabla 17: Identificación de elementos explicativos de implementación Plan Urbano Habitacional Las Viñitas

	Decisiones			
	Incorporación "Las Viñitas al QMB"	Firma de contrato parcial de barrio.	Contratación de Informe Estructural DICTUC	Plan Urbano Habitacional Las Viñitas
Elementos Explicativos	Programa de Gobierno 1er Gobierno Bachellet	Imposibilidad de avance del programa	Condición Municipal para el avance del programa	Vulnerabilidad estructural de las viviendas arrojado en Informe DICTUC
	Necesidad de incorporar un barrio de la zona norte al piloto QMB		Presunción de problemáticas estructurales en los edificios en las familias	El nuevo proyecto habitacional
	Cañadón La Hondonada como zona de alto impacto en la calidad de vida de las familias del Barrio Santa Clara y Las Viñitas.		Canalización de la demanda estructural minoritaria a través de las estrategia de participación QMB	La modificación del Plan Regulador de la Comuna
	Intencionalidad de integración de programas de la I. M de Cerro Navia.			
	Alto nivel de problemáticas barriales y sociales del barrio			
Contexto	La intervención MINVU en El Volcán			
	La Nueva Política Habitacional del MINVU.			

En esta se puede apreciar una relación directa entre la incorporación del barrio Las Viñitas al programa QMB, puesto que este fue la herramienta para visibilizar la problemática habitacional a través de las instancias participativas del programa, derivando en un contrato de barrio que consideró como elemento esencial los recursos para la contratación de un estudio estructural, finalmente adjudicado al DICTUC.

Informe que no descarta riesgo estructural, fortaleciendo la posición de las familias y del Municipio de llevar adelante un proceso de rehabilitación urbana de mayor escala y que justificará racionalmente la demolición entregando un argumento de riesgo a la intervención.

En paralelo la I.M de Cerro Navia tramitará una modificación al Plano Regulador Comunal, que habilitará una zona completa para la construcción de viviendas sociales, en que este mismo actor negociará y propondrá un terreno para el desarrollo de un nuevo proyecto habitacional para las familias de Las Viñitas, otorgando una solución al problema, pero a su vez permitiendo el desarrollo de una iniciativa distinta a la intervención llevada hasta esa fecha por el MINVU en el Volcán.

6.3 DEMOLICIÓN EFECTIVA POST TERREMOTO DE 2010

El terremoto de febrero de 2010 no pasa desapercibido para las familias de Las Viñitas, quienes con una intervención en ejecución de parte del SERVIU desde el año 2008, ya estaban profusamente al tanto que ésta se fundaba en un riesgo estructural inminente ante un terremoto.

Esto explica que las familias ante el terremoto hayan huido de sus departamentos, viviendo durante meses en La Hondonada, en un campamento improvisado ante el miedo a que sus viviendas sufrieran daños a raíz de las constantes replicas.

Con mucho miedo, por lo mismo muchas familias se fueron a vivir en carpas [...] el terremoto fue en febrero y esto debe haber durado 2 o 3 meses la gente viviendo en carpas. Hasta que comenzó a cambiar el clima y se dejaron de haber esas pequeñas replicas (Luis Plaza; Alcalde Cerro Navia; 2008-2016).

No obstante, este terremoto no provocará los daños estimados en el informe DICTUC, ni en las viviendas originales, ni en las cuestionadas ampliaciones irregulares, lo que resultaría verificado por SERVIU en las visitas post terremoto.

Nosotros llegamos después del terremoto ese día, a las doce ponte tú, las familias habían arrancado todas a la Hondonada, estaban asustadísimas y recorrimos algunos departamentos, y a los departamentos no les había pasado prácticamente nada, ni a las ampliaciones irregulares que tenían tampoco. Entonces las familias estaban bien enojadas, entre asustadas y enojadas (Ejecutivo; SERVIU RM; 2008-2010).

Este hecho de facto, refuta las conclusiones del informe DICTUC, no obstante, no pondrá en juicio la intervención que se realizaba en el barrio hasta ese momento ni tampoco la variará.

No afectó en nada la decisión, porque había una decisión política previa, puesto que la decisión de la demolición no se basa sólo en la condición constructiva, ese fue un antecedente más (Andrés Silva; Director SERVIU Metropolitano; 2008-2010).

En el mismo período, se produce un cambio de gobierno, entre una coalición de centro izquierda a una de derecha liderada por el Presidente Sebastián Piñera, hecho que podría abrir ventanas de oportunidad para un cambio en las decisiones previas y con ello reevaluar la demolición del conjunto. No obstante, esto no ocurrirá y el conjunto se demolerá de todas maneras entre 2012 y 2013.

Ante ello, ¿qué explica que se dé continuidad a la estrategia anterior?, deviniendo en la demolición.

Inductivamente dividiremos este apartado en 2 eventos claves, que son la decisión de dar continuidad a la estrategia de edificación, traslado y demolición y otro en particular que explica la demolición efectiva.

Respecto a la decisión de la continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición, podemos apreciar los siguientes elementos explicativos.

- La problemáticas barriales de “Las Viñitas”
- La demolición por riesgo de incertidumbre
- El avance de la implementación del “Plan Urbano Habitacional”
- Un nuevo Director SERVIU con conocimiento previo de Bajos de Mena

Por otro lado, la demolición efectiva se explica por las siguientes razones:

- La demolición por riesgos de toma
- Las dinámicas de crecimiento de los grupos familiares en Las Viñitas.
- Diagnóstico común y acuerdo entre los actores

6.3.1 La continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición

La continuidad en la decisión de seguir adelante con la estrategia anterior del SERVIU pre terremoto es explicada por las problemáticas barriales de Las Viñitas, considerando su habitabilidad entre otras, la incertidumbre ante el comportamiento de los edificios a futuro en el contexto del terremoto del 27F, así como el avance que tenía la intervención en materia social y de obras urbanas y finalmente a la cercanía del Director SERVIU con la experiencia desde la Municipalidad de Puente Alto con la población El Volcán.

6.3.1.1 Problemáticas barriales

Una vez asumido el nuevo gobierno, las autoridades de la época restan prioridad a la situación estructural del barrio, en virtud a los hechos, otorgando más peso a otras problemáticas barriales que afectaban a Las Viñitas, como argumento para la continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición.

Estas condiciones corresponden principalmente a la habitabilidad del conjunto, la delincuencia, el narcotráfico y la estigmatización en que se encontraba el barrio respecto a la comuna.

Las deficiencias en habitabilidad referían a la superficie de la vivienda, las que bordeaban los 32 mts², en que existían ampliaciones irregulares no regularizables que utilizaban espacios de uso común.

O sea ya estaba hecho el tema, ya estaba decidida la demolición, estaba decidido... Que no era solo el tema, por eso te digo que no era solo el tema de la tema estructural era el tema también de las ampliaciones y como tu ibas a resolver ese tema. O sea “Las Viñitas” no se demolió solo por el tema estructural era por el tema estructural, de las ampliaciones irregulares y por toda la forma en que fue construida desde el punto de

vista de que además tu tenías 32m², como ibas a hacer vivir a la gente en 32m²(Cristina Girardi; Diputada de la República; 2008-2017)

En que ante los estándares de habitabilidad de la época “Las Viñitas” no cumplirían con los mínimos.

La causa fundamental es informes técnicos que demostraron que los estándares de constructibilidad y de seguridad de Las Viñitas estaba baja, después del terremoto del 27F esto quedó más en evidencia y yo te diría que todos los informes técnicos que se tuvieron a la vista, específicamente uno en virtud, fue categórico uno del DICTUC en señalar que las casas no estaban, no cumplían los estándares mínimos (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

En que su funcionalidad como barrio estaba en cuestionamiento, principalmente por la existencia de múltiples pasadizos en los espacios comunes que la hacían una población imbricada.

La funcionalidad de la vivienda básica, básica porque además la cantidad de pasadizos que habían entremedio, la delincuencia o sea realmente era un lugar que... bueno uno puede pensar, ya, pueden haber lugares que no te mejoren las condiciones o la calidad de vida de las personas, pero si... O puede ser neutra, me entiendes y tampoco te deterioran la vida, pero en este caso ni siquiera eran neutras. (Directivo Medio; SERVIU RM; 2010 – 2014)

Se destaca la emergencia de una argumentación del tipo social, en que se aprecia que el hacinamiento, el bajo equipamiento, tenía efectos en la calidad de vida de las familias.

Sin embargo, me atrevo a decirte que no fue la única razón, porque había una razón social, había una razón no quiero decir socio política, sino más bien social. Las Viñitas se habían transformado en un complejo habitacional brutalmente hacinado, con muy bajo equipamiento, con muy difícil acceso y con todos los problemas que ello conlleva. De tal manera que era la gran oportunidad para construir un barrio habitacional distinto, pero evidentemente tomando los resguardos que las familias que vivían allí, que Las Viñitas no continuara, lo contrario era prolongar el problema (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Configurando un escenario, en que la demolición de “Las Viñitas” era una tarea necesaria para restablecer la dignidad y la calidad de vida de las familias que allí habitaban.

Tu ibas a Las Viñitas a esta hora (21:30) y tú veías gente en las calles, como zombies, porque los departamentos eran de 32 y 36 metros cuadrados, en que vivían 10 personas, eso era indigno [...] No había presión, igual cuando pasabas por esos laberintos que te digo yo, y las aguas servidas, las aguas podridas, de la mano de la delincuencia, porque los gallos venía la policía y arrancaban (Luis Plaza; Alcalde Cerro Navia; 2008-2016).

A estas problemáticas de la habitabilidad se sumaba, que el conjunto tenía altos niveles de consumo de droga y narcotráfico.

Yo te diría que la principal razón era que Las Viñitas se habían transformado en un lugar socialmente de riesgo [...] completamente hacinado, sin condiciones mínimas, mucha delincuencia, mucha droga, mucho micro tráfico, mucha banda de narcotráfico al interior también. Muy inseguro (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

De esta forma, el hacinamiento, la droga y el microtráfico construían una red de protección, en que la demolición del conjunto permitía erradicar dichas externalidades negativas del territorio.

Tampoco se puede dejar de mencionar, que es la cantidad externalidades negativas que producen ese hacinamiento, especialmente micro tráfico y narcotráfico, y también habían redes importantes en la Viñitas como en otros sectores que atacamos también, porque hicimos varios trabajos en el sector, u otra población que atacamos con ese problema en esa misma comuna, y que tuvieron como efecto el que tú al desarmar completamente eso destruyes lo que es la red de protección, que cuesta mucho también porque hay mucha protección de las personas y es natural, porque hay gente que no se dedica al micro tráfico directamente, pero indirectamente son protectores, y hacen como loros, como soplones, como burreros, etc. Y que tienen diferencias de edad de todo tipo, y de todo tipo de funciones de escolares hasta dueñas de casa. Y que reciben un pago y una protección por este mercado ilícito laboral, entonces también genera un conflicto ahí (Antonio Llompарт; Director SERVIU RM; 2010-2011).

Estos elementos provocaban que el barrio en su entorno comunal resultara estigmatizado como una zona insegura en la comuna, en que se concentraba un fenómeno de pobreza y delincuencia que permitiría caracterizarlo como un Gueto.

Yo lo que sí creo es que se había estigmatizado a tal grado Las Viñitas y se había generalizado esta estigmatización de Las Viñitas como este sector más inseguro, más hacinado, más pobre de Cerro Navia, que era un sector que no tenía futuro y que la gente ni siquiera iba a Las Viñitas, tengo entendido que ni siquiera tenían cable, porque las empresas de cable no llegaban para allá, o se los robaban, y después de que se las robaron dos veces nunca más llegó una empresa de cable. Se había estigmatizado de ese punto, lo asimilo en un mal sentido de un gueto, se había estigmatizado a toda la gente que allí vivía como el sector de los más inseguros de la comuna (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

En este escenario, una vez más aparece la solución de la desdensificación, que ante la problemática constructiva es desechada.

Existió la posibilidad de realizar la reconversión de dos pisos, como se está planteando hoy día en algunas partes y se está implementado en algunos departamentos de esta naturaleza o parecido. Pero eso no resuelve el problema del diseño, es un parche. Y tampoco sé, y ahí creo que no es más barato que partir de cero, yo creo que el costo es marginal sinceramente (Antonio Llompарт; Director SERVIU RM; 2010-2011).

De esta forma, continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición del conjunto es la síntesis de los elementos anteriores, en que se aprecia que la modalidad constructiva y sus problemáticas sociales, no tenían otra forma de solución que a través de la demolición del barrio.

Para mí, personal, en mi visión personal, lo que pesa más es la visión de la necesidad de cambiar la condición de vida de esas personas en situaciones que ya no era remediable, y no tiene nada que ver con la constructividad, porque ahí no había, ponte tú si alguien hubiera sido loco y dice reforcemos todo, se puede hacer, la ingeniería tú sabes todo, se puede hacer. Pero no es posible reforzar, o construir algo que está mal pensado, sobre algo que ya está mal ejecutado además, no en el sentido constructivo, sino que los palafitos, las tomas de las áreas de equipamiento (Antonio Llompart; Director SERVIU RM; 2010-2011).

6.3.1.2 Incertidumbre del comportamiento de los edificios ante eventos sísmicos futuros

El terremoto refuta el riesgo estructural expuesto en el informe DICTUC, no obstante, no existía la suficiente certeza para indicar que el conjunto no se vería en riesgo ante las constantes replicas u otro terremoto, por lo que su demolición también es vista como un mecanismo de reducción del riesgo ante la incertidumbre del comportamiento de los edificios ante eventos sísmicos futuros.

Bueno las familias también plantearon eso y en un minuto de dijo, bueno en realidad si la decisión fue solamente por eso, la verdad que al no existir esa causa habría que cambiar la decisión, entonces se consultaron expertos y se pidieron unos estudios, no los conocí personalmente, donde explicaron más detalladamente, que no solamente era el grado lo que podría provocar que se desplomaran los edificios, si no que era digamos el movimiento del sismo y que en ese momento el movimiento había sido benefactor, por así decirlo y no había provocado el colapso, pero con movimientos distintos si se iba a provocar, entonces por la autoridad en ese minuto considero de que no era una buena decisión de revocar la decisión anterior (Directivo Medio; SERVIU RM; 2010 – 2014).

Esta incertidumbre es reforzada por los estudios internos requeridos en SERVIU, quienes indican que ante las condiciones de la onda que produjo el terremoto de 27 F no se cumplían los supuestos del informe DICTUC, con lo que no descartan ni tampoco disminuyen la incertidumbre de la decisión.

Ahí los técnicos dijeron que las ondas son así, son asá, y depende como venga la onda si se cae o no se cae [...] Si tú conjugas que hay un informe técnico que te dice que depende de la onda, podría generarse un perjuicio que pudiese transformarse en consecuencias fatales, que la verdad que Las Viñitas se comportó dentro de lo que podríamos hablar de vivienda social con poco daño, pero existió un informe que decía que sí venía la onda de otra forma podría generar eventualmente mucho daño (Antonio Llompart; Director SERVIU RM; 2010-2011).

Ante ello, SERVIU toma la decisión de dar continuidad a la estrategia que involucraba demoler el conjunto a su vez como medida preventiva, considerando los altos costos humanos que esto podría conllevar para las familias de “Las Viñitas”

El edificio no cumple con los estándares y que no se haya caído con el terremoto no significa que eso le de garantía a las familias para que puedan estar ahí tranquilas (Directivo Alto; SERVIU RM; 2011-2014).

6.3.1.3 El avance de la implementación del “Plan Urbano Habitacional” Las Viñitas

El año 2010 el Plan Urbano Habitacional Las Viñitas se encontraba en plena implementación con un proyecto en construcción, comités de vivienda constituidos, un gran número de compromisos con las familias, que también iban en favor de la continuidad en la línea de las decisiones adoptadas previamente.

Si y yo me acuerdo que él lo planteo, lo discutimos y la cuestión, todos nos dimos cuenta, incluido él que ya era imposible hacer eso. Ya había un compromiso con las familias, las familias ya estaban organizadas en comités ya habíamos asignado los subsidios a las familias de “Las Viñitas”.... Sí, pero no era una asignación nominada, no habíamos nominado los subsidios todavía. Pero la resolución de la asignación innominada se decía que era para las familias de “Las Viñitas”, por tal causa y había un compromiso político con el municipio y con las familias de “Las Viñitas” que era muy difícil echarlo para atrás. Pero de que hubo la tentación de hacerlo, la hubo (Ejecutivo; SERVIU RM; 2008-2010).

Las obras tenían un avance considerable, en que las familias podían apreciar el avance de las nuevas viviendas, en que ya tenían conocimiento de que dicho conjunto era para ellos.

“Lomas del Prado” estaba terminándose de construir en el fondo [...] ya estaba tomada esa decisión y a las familias de las “Las Viñitas” se le había dado a todas, eee no a todas po’ se le había dado a las que tenían un departamento, se les había dado departamento en “Lomas del Prado” (Directivo Alto; SERVIU RM; 2011-2014).

En que sus subsidios, si bien, no estaban individualizados en la resolución, existían nóminas de las familias vinculadas al catastro SERVIU que habrían sido canalizadas a través de los dirigentes del conjunto.

Los dirigentes solos fueron los que adjudicaron los subsidios y bueno quedo esto ya armado por la resoluciones y no se podía cambiar solamente si hubiera había un motivo muy justificado (Directivo Medio; SERVIU RM; 2010 – 2014).

Este proceso de asignación no estaba exento de cuestionamientos, puesto que existían familias, que interpelaban los argumentos de los dirigentes para definir a los integrantes del catastro, puesto que se habrían dejado fuera a familias allegadas de algunos departamentos.

El primer motivo de, digamos, malestar social fuerte fue porque, bueno habían personas que consideraban en merito les correspondía haber sido asignada con subsidios no lo fueron y que de repente en un mismo departamento 4 o 5 hijos estaban como (Directivo Medio; SERVIU RM; 2010 – 2014)

Esta situación comienza a producir conflictos entre algunos sectores de Las Viñitas, que se consideraban privilegiados en relación a las decisiones adoptadas anteriormente.

Y siempre pasa que estos se van agrupando en sectores de Las Viñitas, entonces había sectores que se sentían más desplazados y otros sectores privilegiados, entonces había grupos, divisiones internas también entre los propios vecinos (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Esta situación provocará desconfianza entre las familias, respecto al cumplimiento de los acuerdos del gobierno anterior, lo que provoca desconfianza a su vez, en las autoridades entrantes.

En primer lugar, porque la autoridad del Gobierno anterior o de los Gobiernos anteriores había generado ciertas expectativas que no se habían cumplido, entonces la gente se sentía bastante engañada, bastante... promesas incumplidas. Por lo tanto, la gente estaba muy molesta y muy reacia a volverle a creer, pese a que había habido un cambio de Gobierno, es natural que las personas no distinguan que al haber fuerzas políticas distintas pudieran cambiar las mismas relaciones de confianza (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Esta desconfianza de las familias respecto a los participantes del catastro y con ello a los beneficiarios del proyecto, llevará al nuevo equipo directivo SERVIU a realizar nuevos catastros de las viviendas, de modo de determinar el universo real de las familias sujeto de la intervención.

6.3.1.4 Un nuevo Director SERVIU con conocimiento previo de Bajos de Mena

A los elementos anteriores, se sumará que el primer Director SERVIU que asume post terremoto del nuevo gobierno fue Antonio Llompert, quién provenía de la Ilustre Municipalidad de Puente Alto, en donde había tenido contacto con la experiencia de intervención en El Volcán.

Por lo tanto, ya tenía conocimientos desde el área propia de la Municipalidad de Puente Alto, de la cual yo provenía, y conocía en detalle el tema de las viviendas de El Volcán, porque también yo soy una persona que estuve mucho metido en terreno con función básicamente ayudar y ese tipo de cosas (Antonio Llompert; Director SERVIU RM; 2010-2011)

Lo que habría marcado la convicción de este, que se debía por un lado dar continuidad a los equipos SERVIU de intervención directa, pero también a la estrategia continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición de Las Viñitas.

Aquí yo creo que sí, ese fue un elemento que existió pero nosotros el equipo, la mayoría estábamos en una postura como encaminada, yo creo que venía de antes me imagino, yo la tenía en el tema de diseño, porque con el actual Senador (Ossandon) digamos, de él aprendí esa parte, me acuerdo cuando trajimos un arquitecto que vino el año 2002 a Bajos de Mena, un inglés que trajo el Cote para ver cosas de Puente Alto, y el hombre dijo ustedes están locos lo que construyeron, si es tan fácil hacer una C en vez de estas H, con el mismo espacio y generar los micro barrios (Antonio Llompарт; Director SERVIU RM; 2010-2011).

Así, es como estos elementos se conjugan para dar continuidad a la estrategia de edificación, traslado y demolición, pero incorporando estos antecedentes, que son informados a la Ministra Matte en el año 2010.

Me voy a su oficina, trabajamos sobre los objetivos, le planteo Ministra hay que hacer esto, prioridad esto, esto, esto. ¿Estamos de acuerdo? Sí, me deja en libertad de acción y jamás se me... la Ministra estaba informada de todo pero la Ministra no estaba en el detalle de cómo lo armaba (Antonio Llompарт; Director SERVIU RM; 2010-2011).

6.3.2 La demolición efectiva

La demolición efectiva del barrio se iniciará en marzo del año 2012 finalizando a finales del año 2013 en un largo proceso que involucrará modificaciones a la estrategia, en tanto deberá incorporar variables tales como el dinamismo que habían adoptado los grupos familiares de Las Viñitas evidenciados en los constantes catastros, los riesgos de toma asociados al proceso, sumado ya a todos los

6.3.2.1 Dinámica de los grupos familiares

La apertura del nuevo catastro a las familias de Las Viñitas, evidenciará el dinamismo de los grupos familiares, quienes verán en estos nuevos instrumentos la oportunidad de incorporar a sus allegados, lo que resulta armónico en el entendido que el catastro inicial databa del año 2008, por lo que la dinámica del barrio se debía actualizar.

No solamente para las personas que estaban consideradas inicialmente en el programa si no que entendiendo que había pasado el tiempo que las familias son dinámicas y van cambiando, había que también readecuara y darle solución a todos los componentes de la familia entonces igualmente una solución incompleta, como muchas aristas que en el fondo yo diría que no se planificaron cuando se diseñó (Directivo Medio; SERVIU RM; 2010 – 2014).

Esta actualización, si bien, permite reestructurar las relaciones de confianza entre las familias y SERVIU, sobre la base de la transparencia de la información, también mostrará que muchas familias que habitaban el conjunto y que no eran propietarias no tenían solución.

Te das cuenta que en tu casa habían 3 familias, o que tú habías arrendado ese departamento y por tanto a quien ibas a desalojar y dejar la casa a una familia que supuestamente arrendaba, aunque no te pagara el arriendo. O sea, ya había un grado, la mayoría por lo menos la mitad eran personas que no eran propietarias y este sistema era para los propietarios que vivían allí. Entonces nos dimos cuenta que entramos rápidamente a la informalidad de empezar a detectar cuántos son realmente las familias que vivían en Las Viñitas, no las propietarias de Las Viñitas. Cada vez que te preguntabas por Las Viñitas, rápidamente nos dimos cuenta que estaba superado (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Pero no obstante, abrirá también la posibilidad de integración a familias que verán en la intervención en Las Viñitas una vía de acceso a la vivienda.

Cuando tú sabes que tienes que sacar a toda una villa y llevarla para acá, es muy fácil aumentar el grupo porque tú sabes que los vas a sacar a todos, entonces donde habían dos familias en más de una ocasión aparecieron tres, y donde una familia iba a pasar temporalmente, un par de meses, aparecían como que estaban todo el año para hacerse parte. Claramente el grupo aumentó (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Al pronto andar se verá que las dinámicas de incorporación de familias al catastro resultarían mucho más rápidas, tal como ya se había vivido en el Volcán, en que las viviendas comenzaban a tener más allegados, con nuevos núcleos y en que una vez que una vivienda era desocupada era tomada por una nueva y así en una dinámica sin límite, en tanto la vivienda no fuera demolida.

6.3.2.2 Demoler por riesgo de toma

Las dinámicas de demolición de conjuntos anteriores como Bajos de Mena habían demostrado que la forma más atingente de ejecución de la estrategia, era la desocupación y demolición en el menor plazo posible, puesto que los riesgos de toma eran altos una vez que las viviendas eran desocupadas.

Y por lo demás, también en conocimiento de las experiencias anteriores, se tenía claro que debía procederse con una estrategia de demolición desocupación, o de desocupación demolición, en torno a lo más cercana posible. Porque ya habíamos vivido experiencias anteriores de que se salía y después llegaban los tomadores, y al final ahí como que la cuarta generación estaba trabajando, como sucede en El Volcán que hay como una cuarta generación que está en el mismo departamento (Antonio Llompart; Director SERVIU RM; 2010-2011).

Esta convicción influye fuertemente en la demolición del conjunto, puesto que se veía como la única alternativa que previniera tomas de conjunto y evitara la de esa manera dilación de la intervención, como ya se tenía conocimiento en otros conjuntos.

Pero el problema era que tú no podías por ningún motivo, y eso lo hablamos siempre con SERVIU, darle una solución a los que allí vivían y dejar a Las Viñitas de pie, porque se iban a tomar Las Viñitas el día siguiente otras familias, otros allegados o de la comuna o de otras partes. Entonces esto tenía que ser al suelo, se cambia, o sino no resultaba (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

A su vez permitía establecer un límite al catastro, que terminaba con las familias que quedaran en el conjunto al momento de la demolición y se veía como el cierre de la intervención.

6.3.2.3 Reconversión urbana del terreno

Otro elemento que favoreció la demolición, estuvo relacionado con las condiciones de emplazamiento del terreno, que si bien se demolía por limitantes a su habitabilidad, el suelo estaba ubicado en una zona céntrica de la ciudad, con acceso a urbanización, transporte, servicios, etc.

Y el tema de, empieza a tomar fuerza, cuando empezamos con el programa de gestión de suelo, empezó a tomar fuerza ese terreno como un terreno posible para poder hacer un desarrollo, entonces ahí toma fuerza la demolición de “Las Viñitas” para poder hacer un nuevo conjunto urbano en el sector (Directivo Alto; SERVIU RM; 2011-2014).

En este entendido, la demolición de Las Viñitas era una oportunidad para hacer reconversión urbana del terreno, lo que finalmente se comenzó a materializar en 2017.

6.3.2.4 Diagnóstico común entre los actores

La demolición del conjunto, no contó con oposición de autoridades comunales, a pesar del cambio de administración municipal de Cristina Girardi a Luis Plaza, de las autoridades ni Ministeriales ni de SERVIU RM, tampoco de las autoridades parlamentarias del distrito.

Esto nos lleva a aseverar que el diagnóstico de los actores vinculados a la iniciativa fue común, que la demolición era vista como necesaria, no obstante, las clásicas posiciones contrapuestas entre coaliciones políticas.

El diagnóstico era el mismo. El problema era que el Gobierno anterior no fue capaz de ejecutar nada al respecto, y prometió mucho, lamentablemente aquí se jugó con las expectativas (Nicolás Monckeberg; Diputado de la República; 2010-2018).

Diagnóstico común sobre la demolición, también compartido por el Alcalde de Cerro Navía que asume posterior a Cristina Girardi, a pesar de corresponder a coaliciones políticas distintas.

Venía esto desde antes que yo asumiera el cargo, con la autoridad anterior y cuando se me dio la posibilidad de ser Alcalde, fue uno de mis propósitos lograr aquello, no, miré

para el lado, no, no quise escuchar a las personas que querían que la gente siguiera viviendo ahí, porque vuelvo a reiterar, la dignidad comienza por donde tú vives y hoy día la gente vive dignamente (Luis Plaza; Alcalde Cerro Navia; 2008-2016).

En que la propia Diputada Girardi, ya en su nuevo rol desde el parlamento fue un agente colaborador con la iniciativa hacia SERVIU y el MINVU.

Porque ella tenía una influencia muy grande, y también fue un tema de convencimiento con ella, trabajamos con ella. Yo creo que ella también tenía el mismo convencimiento, no sabría ahora si me diría lo mismo, pero nunca se opuso al tema, yo creo que ella estaba de acuerdo (Antonio Llompart; Director SERVIU RM; 2010-2011).

Finalmente, las familias también veían en el hecho de demoler Las Viñitas una oportunidad de reivindicación histórica del barrio.

Las familias que se iban y las del entorno CVD, eran pro demolición también, las familias consideraban que era un barrio que... Ellos empiezan a... se movían por criterios bien emocionales entonces "Las Viñitas" estaba cargada por una historia muy negativa entonces ellos veían en la demolición casi como que la reivindicación del sector y yo creo que habían factores emocionales que estaban cargados y ellos consideraban que si no se demolía había una problemática social que no se iba a resolver nunca (Directivo Alto; SERVIU RM; 2011-2014).

En este contexto es que se comienza a demoler Las Viñitas en el año 2012, no obstante, habrá familias que no querrán abandonar sus viviendas, lo que significará que se efectúe la demolición con familias habitando en el lugar.

Empiezan a demolerle y queda la gente ahí. Entiendes. Era como un país en guerra, porque tenías todo demolido, escombros y que se yo y al medio tenías departamentos con gente todavía viviendo, con niños chicos y ahí yo me acuerdo que fuimos con el ministro Pérez-Mackenna. Yo le pedí que me acompañara a terreno él no quería ir yo le dije, tú tienes que ir porque este es un terreno de ustedes (Cristina Girardi; Diputada de la República; 2008-2017).

6.4 SÍNTESIS DE LAS CAUSAS DE LA DEMOLICIÓN EFECTIVA

Así, es posible apreciar los siguientes elementos explicativos que derivan en las decisiones que explicarían la demolición de Las Viñitas post terremoto de 2010.

Tabla 18: Identificación de elementos explicativos de demolición conjunto Habitacional Las Viñitas

	Decisiones	
	Continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición	Demolición
Elementos Explicativos	Habitabilidad, delincuencia y narcotráfico	Dinámica de los grupos familiares
	Los riesgos por incertidumbre ante el comportamiento de los edificios.	Riesgo de toma
	El avance de la implementación del “Plan Urbano Habitacional” Las Viñitas	Reconversión urbana
	Un nuevo Director SERVIU con conocimiento previo de Bajos de Mena	Diagnóstico común entre actores
Contexto	La intervención MINVU en El Volcán	

En este se puede apreciar que la continuidad de la estrategia anterior, que consideraba la demolición del conjunto, propicio su demolición efectiva el año 2012.

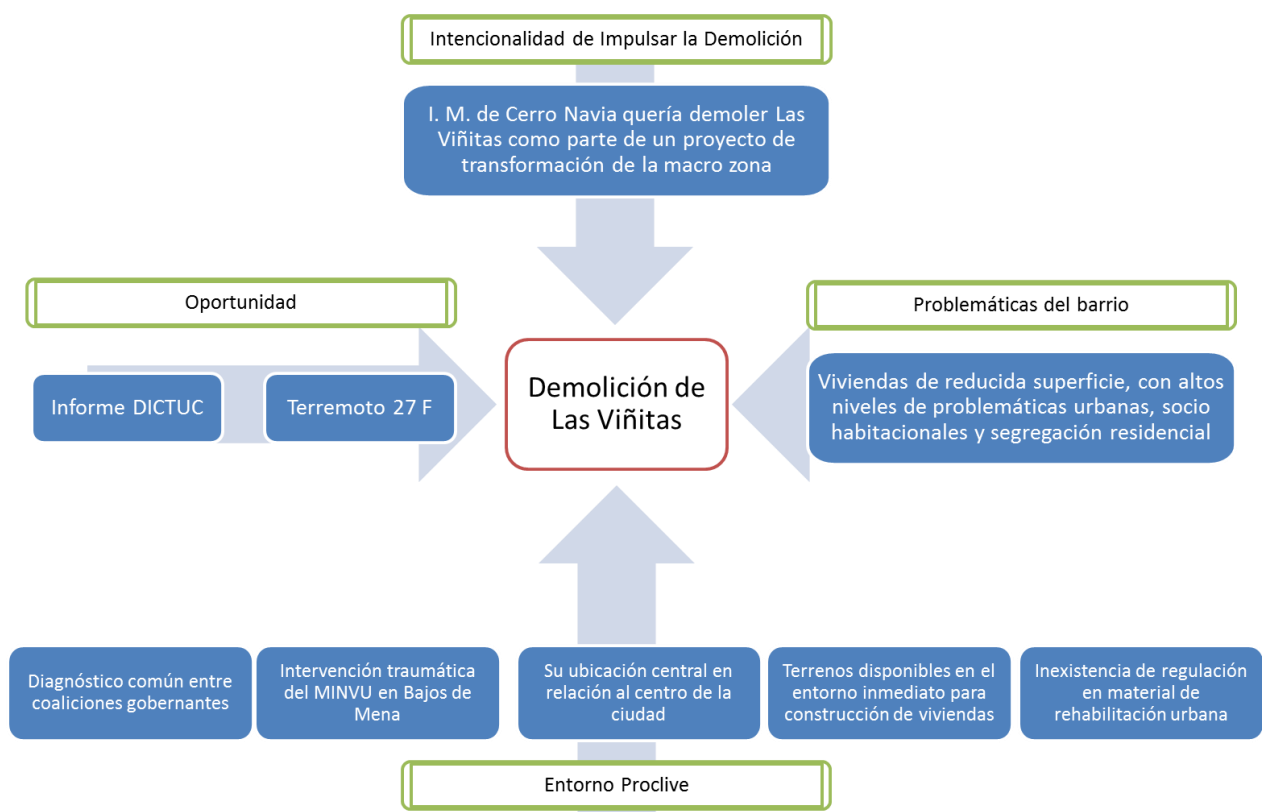
7 CONCLUSIONES

7.1 SÍNTESIS DE HALLAZGOS EMPÍRICOS

La conclusión inicial de esta investigación es que la causa principal de la demolición de Las Viñitas, no se hallaría en el riesgo estructural declarado por el informe DICTUC, puesto que los edificios no sufren daño con el terremoto de 27 de febrero de 2010.

Ante ello, es indispensable para el cumplimiento de los objetivos de investigación determinar las causas profundas de esta intervención. Las que no pueden ser abordadas desde una mirada mono causal o mediante el método analítico, en virtud a que de acuerdo a la información recabada, este análisis resultaría limitado, puesto que se evidenció una sinergia entre distintas causas, las que en su conjunto permiten explicar el resultado final y la demolición de Las Viñitas.

Gráficamente, las causas de la demolición podemos sintetizarlas en el siguiente esquema;



Lamina N° 22: Síntesis Causas demolición Las Viñitas Fuente: Elaboración propia

En que, la decisión de la demolición, involucra la intencionalidad declarada de un actor de impulsar esta iniciativa, la que era parte de un diseño global, que involucraba

gestionar inversiones cruzadas y que desembocaría en la transformación de la macrozona en que se emplazaba el ex conjunto.

En este sentido, es la Municipalidad de Cerro Navia, quién impulsa la demolición del conjunto, lo que se expresa en un diseño global para el cumplimiento de dicho objetivo. En que si bien esta institución, no contaba con las facultades autónomas o los recursos para demoler Las Viñitas, eso no impidió, que diera uso estratégico a sus facultades disponibles y facilitara la demolición del inmueble a través de la provisión de las alternativas de solución, así como desplegara su capacidad de apalancamiento de inversión cruzada entre instituciones, todo esto con el objetivo de modificar la macro zona en que se emplazaba Las Viñitas.

Esta institución usó estratégicamente el QMB⁵⁵, tanto por la incorporación de Las Viñitas, como por la incorporación del Barrio Santa Clara al mismo programa, con la Hondonada Rio Viejo de por medio entre ambos, con la intencionalidad de sensibilizar a las autoridades regionales de la problemática de estos hoyos y con ello de la importancia de ejecutar obras en dicha zona.

De esta sinergia, se derivan, las inversiones apalancadas del Gobierno Regional en la construcción del Parque La Hondonada Rio Viejo, que contemplaron adquisición mediante expropiación de los lotes a sus propietarios privados, la construcción de las obras de canalización de aguas lluvias para luego pasar a la ejecución del parque, paralela a la intervención en ambos barrios.

A su vez, pone a disposición de SERVIU, los lotes 4 y 5 que ya habían sido evaluados por su parte, para que los compre y destrabe el conflicto asociado al informe DICTUC en el barrio, facilitando con ello, la implementación de la estrategia de edificación, desocupación y demolición.

Paralelamente, lidera la modificación de su Plano Regulador Comunal en la zona del fundo Santa Elvira, con lo que habilita la construcción de viviendas sociales en los lotes 6-8 de propiedad de SERVIU, los que se encontraban limitados, puesto sus altos costos de urbanización, ante lo que la construcción de viviendas sociales en los lotes 4 y 5, para las familias de “Las Viñitas” es la salida más eficiente para la materialización de viviendas en los lotes 6-8.

Para el desarrollo de todos estos terrenos, la I.M de Cerro Navia organizó la demanda en sus respectivos comités de vivienda, con más de 1800 familias habilitadas y disponibles para postular.

⁵⁵ Programa que utiliza para la demolición de Las Viñitas, como mecanismo de visibilización de las problemáticas urbano habitacionales que afectaban al barrio, que igualmente se constituirá como un soporte de gestión social mediante el que transmitir la inquietud estructural por las ampliaciones irregulares desde las familias, hacia las familias de Las Viñitas y sirviéndole como medio para financiar un informe, que no podría haber financiado con recursos propios que fue el informe estructural del DICTUC.

De esta forma, habría un diseño de intervención de parte de la I.M de Cerro Navia que explica la sinergia de iniciativas, en que la demolición de Las Viñitas, era un objetivo, pero a su vez fue un medio para materializar otras obras de mayor escala vinculadas a la macrozona.

Esta intencionalidad de la demolición se mantiene a pesar del cambio de administración municipal, por lo que sería un objetivo institucional, subyacente a los cambios de autoridades en la administración local.

Este diseño, consideró la existencia de comportamientos estancos de parte de los demás actores, reconociendo sus dificultades para la coordinación, por lo que para este actor la intervención en la macrozona, es vista como un solo proyecto, mientras que para los demás era una iniciativa sectorial.

No obstante, este diseño y sus acciones, no era implementable de forma autónoma por la Municipalidad de Cerro Navia, puesto que no contaba con las facultades normativas o financieras para ejecutarla.

En virtud a esto, ¿qué elementos confluyen a qué una estrategia iniciada con la incorporación del programa QMB en el año 2006, derive en una demolición 8 años posterior, en el año 2012, post terremoto?

Según los hallazgos de esta investigación, un problema real, un entorno proclive y la oportunidad.

Desde el punto de vista de las condiciones materiales, estamos ante un conjunto construido en la dictadura con viviendas de 36 mts², lo que era visto como sub standard para los 55 mts² que construía la nueva política habitacional implementada desde el 2006, sin áreas verdes o equipamientos comunitarios, con una trama vial que no favorecía la seguridad del barrio, con ampliaciones irregulares construidas sobre espacios de uso común que impedían el tránsito de los habitantes, con deficiencias del sistema sanitario del conjunto que provocaban explosión de los mismos y acumulación de aguas servidas en sus calles y pasajes, con altos niveles de consumo de drogas, narcotráfico y delincuencia.

Sumado a todo lo anterior, estamos ante un barrio bajo arraigo e identidad, con un alto nivel de conflictividad social, que nos plantea un conjunto con problemas evidentes, que fueron catalizados de los canales de participativos que constituían el eje del QMB.

Las problemáticas de Las Viñitas, fueron permeando cada una de las etapas de la intervención del QMB, no obstante, ¿Eran las Viñitas el único conjunto en la Región Metropolitana que cumplía con estas condiciones tanto físicas, como sociales, que justificaran sólo esos elementos su demolición?.

La respuesta es no, puesto que según los datos del Catastro Nacional de Condominios Sociales del MINVU (MINVU / Secretaría Ejecutiva de Barrios, 2014) si sólo consideramos los conjuntos de la Región Metropolitana con una superficie similar o inferior a los 36 mts² tenemos 11 conjuntos que calificarían como deficitarios, con un total de 3182 departamentos.

Es en base a esto, que podemos afirmar que las problemáticas físicas y sociales, no serían las únicas causas que explican la demolición, porque en esta intervención se evidenció un entorno que favoreció esta decisión.

Geográficamente estábamos ante un conjunto habitacional céntrico respecto al centro de la ciudad, lo que favoreció su demolición y proceso de regeneración urbana, dada la versatilidad de usos que se podía dar al suelo, puesto que era una oportunidad para diseñar proyectos de integración social, vivienda social o equipamientos.

Sumado a lo anterior, la disponibilidad de terrenos sub urbanizados para la construcción de nuevos proyectos para las familias a muy escasa distancia, ejecutables a través de la nueva política habitacional del MINVU, lo que propiciaba un entorno geográfico favorable para la implementación de un piloto de edificación, traslado y demolición.

Estrategia que ya estaba en implementación por parte del MINVU, en Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto y que era parte de las medidas instruidas por la Ministra de la época como alternativa de solución a este tipo de conjuntos habitacionales.

De esta forma, se devela que existía un entorno institucional propicio en el MINVU para la demolición de conjuntos de viviendas sociales, con características tales como Las Viñitas, en desmedro de soluciones de desdensificación mixta, vistas como fracasadas en la intervención en Bajos de Mena y que permeaban a todo el MINVU.

Hecho que se verá reforzado en el gobierno del Presidente Piñera, con el nombramiento de un Director SERVIU en 2010 que había tenido experiencia con la intervención en el Volcán y que tenía el convencimiento en base a dicha iniciativa, que la única solución viable en este tipo de conjuntos era la demolición, con lo que se ratifica la decisión de demoler en 2010.

Esto normativamente, favorecido, por la inexistencia de una regulación normativa de la regeneración urbana en conjuntos de viviendas sociales⁵⁶, que estableciera un marco de referencia en que se debiera encuadrar esta iniciativa⁵⁷, en que se limitara su objetivo de intervención, pero que a su vez contemplara una adecuada fiscalización o contraloría ciudadana de las decisiones del Estado.

⁵⁶ Hasta la fecha no se cuenta con una normativa en la materia que la regule.

⁵⁷ Se destaca del programa QMB, que esté regulado por un decreto en que se definen sus objetivos, el perfil de la intervención, la caracterización de los barrios, los límites a sus funciones y la contraloría ciudadana en la toma de decisiones, materializada en un instrumento contractual multi estamento como es el contrato de barrio.

Un último punto, vinculado a la transición que se produjo en el período de intervención, entre coaliciones gobernantes en el poder ejecutivo, en el ámbito parlamentario y en el Municipio, es que a pesar de los cambios en las coaliciones, autoridades y directivos la decisión de demolición y la intervención, no vario. Ante esto, se aprecia que entre los períodos comprendidos entre 2006-2010 y 2010-2013 existió anuencia entre los actores, que la solución de la demolición era la mejor alternativa para el barrio.

De esto se destaca la existencia de un diagnóstico común entre las coaliciones en transición en el poder, tanto a escala nacional como comunal, con distintos énfasis propios de los valores particulares, pero con comunión en torno a la necesidad de la demolición. Hecho que explica la continuidad de la estrategia inicial del año 2008, que derivó en su demolición en 2012.

Considerando, todos los aspectos anteriores, en que vemos la intención declarada de un actor de impulsar la intervención hacia la demolición del conjunto, con problemáticas evidentes del barrio, con un entorno favorable, ¿son estas las únicas causas?.

Claramente, no, puesto que convergerán 2 elementos que no eran controlables por los actores, que son vistos por estos como una oportunidad y que gatillarán la demolición de Las Viñitas y sin los que no podemos explicar la decisión efectiva.

El informe DICTUC; que si bien no recomienda la demolición de las viviendas, pone en tela de juicio la capacidad de las viviendas de resistir un terremoto de escala superior al año 1985, con lo que abre la ventana para que se produzca un proceso deliberativo al interior del barrio, que ante los niveles de desarraigo de Las Viñitas, el escenario más propicio, era que quisieran dejar el conjunto. No obstante, lo paradójico del informe es que sus resultados eran aleatorios, puesto que podría haber descartado el riesgo estructural, con lo que todos los elementos anteriores perdían todo su valor explicativo.

Terremoto del 27 de febrero de 2010; que aunque no afectará las viviendas provocará lo que llamaremos la “psicosis del terremoto”, que abrirá oportunidades de financiamiento de obras, permitirá incorporar familias damnificadas a Lomas del Prado y quitará del eje de la discusión, las conclusiones del informe DICTUC falseadas respecto a Las Viñitas, permitiendo la continuidad de la iniciativa de forma más acelerada, pero entregando un argumento preventivo, puesto que no se podía determinar el comportamiento de los edificios en caso de otro terremoto.

Estos 2 elementos no eran controlables por los actores, no son las causas explicativas, pero si catalizaron la decisión de la demolición en los 2 tiempos clave de la intervención en 2008 y en 2010.

7.2 CONCLUSIONES TEÓRICAS

En complementariedad a los hallazgos anteriores, es importante darnos a la tarea de sintetizar los aspectos teóricos vinculados a la decisión de la demolición de Las Viñitas, visto desde la perspectiva de los distintos paradigmas de gestión y toma de decisiones, presentados en el marco teórico.

En primer lugar debemos ratificar la condición de caso atípico del conjunto habitacional “Las Viñitas”, utilizando la conceptualización de Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2004) porque de esta intervención emergen elementos que no estuvieron en el diseño original y permitió establecer relaciones entre actores antes no considerados, así como interacciones con otras iniciativas territoriales, instituciones y programas.

Seguido de, que la decisión de demoler, responde a la interacción de actores, puesto que ningún actor por sí sólo decidió la demolición de estas viviendas sociales, por ende se cumple con lo indicado por Fernández y Schejman (Fernandez & Schejtman, 2012) en tanto no es posible establecer una relación coherente de causalidad y responsabilidad lineal.

En esta interacción convergen intencionalidades claras y definidas, basadas en los liderazgos de sus autoridades, convicciones, valores, normativas y atribuciones, los que en su mayoría se comportaron en función de dichos elementos.

En este entendido, los actores institucionales se ciñen a hacer lo que les es permitido, pero actúan condicionados por el aprendizaje sectorial, dado que dependiendo del éxito o fracaso previo de soluciones anteriores implementadas, se explican decisiones institucionales posteriores, tal como es en este caso el comportamiento de las instituciones MINVU en Las Viñitas, que se explica por la traumática intervención de dicha institución en Bajos de Mena.

No obstante, en la medida que los actores actúan superando dichas limitaciones, visualizando problemáticas en una perspectiva de alcance superior, tales pueden ser en materia de territorio o inversiones, logran adquirir mayor relevancia en la decisión final.

En este caso, tal como ya indicamos, el Municipio de Cerro Navia, logra analizar en una perspectiva territorial de mayor alcance que las demás instituciones, un problema y en base a él, construye un diseño global que involucra el uso de programas públicos de forma estratégica, en tanto permiten relevar lo que Subirats (Subirats, 2012) llama un problema público, haciéndolo parte de la agenda.

En este caso, el problema, forma parte de uno de mayor escala, que es la transformación de una macro zona territorial, en la que paralelamente el mismo actor hacer converger programas y otras inversiones, pero en que reconoce la intervención en Las Viñitas como un medio para otras iniciativas y un fin en sí mismo.

En este análisis los actores y en particular el ya expuesto, hace una revisión de sus facultades y de sus limitaciones, puesto que ante la incapacidad unilateral de llevar adelante una iniciativa de este estilo, involucra otros programas, pero también analiza las limitaciones de los actores o sus marcos de intervención, en lo que Waissbluth (Waissbluth, 2008) interpreta como compartimentos estancos, en tanto instituciones con altas dificultades para la coordinación y la visión compartida.

En este entendido, el proceso de toma de decisiones resulta de una negociación, en que un actor puede incidir en otro actor a través de los propios procesos de toma de decisiones, o bien facilitando las soluciones disponibles, para obtener su objetivo. En nuestro caso de análisis, la I.M de Cerro Navia, canaliza a través de la metodología participativa del CVD y de los delegados de Block su inquietud institucional sobre la capacidad estructural de los block hasta llegar a alterar la ejecución del QMB y financiar de esta forma un estudio que de sustento racional a su inquietud, lo mismo ocurre con este actor al facilitar el acceso a un terreno previamente negociado y en que se está cambiando la norma urbana para acoger un número mayor de soluciones de vivienda social, con los que facilita la decisión de SERVIU y permite el desarrollo de una estrategia alternativa a las clásicas implementadas y fracasadas en Bajos de Mena.

En el particular, se produce algo opuesto a lo indicado por Sabatier & Jenkins, citados por Waissbluth (Waissbluth, 2010) en relación a las “advocacy Coalitions”, puesto que a pesar de existir transitividad entre coaliciones políticas no se produjo una contraposición de valores que pusiera en entredicho la demolición de las viviendas, sino que más bien el comportamiento de las coaliciones en la toma de decisión evidencia un diagnóstico común en torno al problema.

No obstante, se aprecia que en la decisión de demoler y en la demolición efectiva hay una noción de inmanente riesgo, estructural en el caso del informe DICTUC o riesgo vital en el caso del terremoto.

Por su parte, desde la perspectiva de los modelos racionales de toma de decisiones, es posible indicar que en este caso se cumple con un diseño inicial que respondía a un problema en particular. Para resolverlo, se diseñó una estrategia de “edificación, desocupación y demolición”. A pesar de esto, se puede apreciar que las decisiones en diseño, no son capaces de antecederse a los comportamientos de los actores en los procesos de desocupación y demolición, lo que se refleja en el dinamismo y la movilidad entre alternativas de solución de traslado, así como en el crecimiento de los grupos familiares, núcleos allegados y tomadores que desbordaron el diseño.

Esto se hará más patente, en el período de demolición, en que las familias radicalizan sus posiciones, lo que les permite presionar para acceder a mejores medidas que en su defecto no obtendrían, modificar las programaciones de las instituciones públicas. Lo que se evidencia en que si bien en diseño, las viviendas se entregaban con cuentas de

servicios pagadas, SERVIU debió pagar dichas facturas, construir viviendas transitorias, aumentar los montos de las compras de viviendas usadas, entregar subsidios de arriendo, trasladar, entre otros, a quienes fueron los últimos que se mantienen en el barrio.

En este entendido, se aprecia un encadenamiento entre las decisiones que las vuelve recursivas, tal como indica Rodriguez (Rodriguez, 2011) en que estas se van dando contenido a sí mismas, en la medida de su avance y condicionan el desarrollo futuro de la intervención. Ante ello, las decisiones anteriores construyen escenarios de decisión posible, limitan o abren nuevas oportunidades. Ejemplo: no se puede hacer un proyecto de integración en el terreno post demolición, por los altos compromisos con familias vulnerables de los procesos de desocupación y demolición.

Desde el punto de vista de las estrategias, podemos apreciar que tienen una relación similar a las decisiones, puesto que no se puede explicar la demolición el año 2012 sin entender lo ocurrido en 2008, puesto que el diseño inicial, si bien perfeccionado contemplaba como alternativa la demolición.

Así, sintetizando en este tipo de intervenciones, las decisiones en materia de política pública responden a la solución a problemas públicos, los que deben ser puestos en agenda para que conciten la atención institucional.

Las decisiones se toman en una interacción de actores, los que deciden basándose en sus funciones, atribuciones y limitaciones. Un elemento clave en estas decisiones institucionales es su aprendizaje institucional que evitará repetir formulas anteriores que resulten traumáticas, más aún cuando de dichas experiencias emanan instrucciones institucionales.

El análisis de los actores, puede hacerse desde lógicas estancas, entendiendo estas como el funcionamiento asociado a un sector, o un área en particular, o integrada en que pueden buscar resolver problemas a través de otros problemas.

En la misma lógica de la integración, los actores pueden diseñar planes de intervención en un problema que incorporen a los demás actores en la negociación, como un mecanismo para amplificar los resultados del problema inicial en los demás problemas, o para provocar efectos sinérgicos que mejoren aún más sus posibilidades de incidir en la decisión final, o bien pueden facilitar las soluciones ante el dilema de alternativas, en que los actores ante una reducción de la complejidad adoptarán.

No obstante, las decisiones se toman en base a decisiones anteriores, por lo que la toma de decisión se va condicionando a sí misma, en otras palabras las decisiones actuales restringen los escenarios futuros. Por lo que resulta indispensable en materia de gestión pública tomar decisiones con la mayor cantidad de información posible en el marco de las restricciones relativas a su acceso, considerar que las decisiones no son

tomadas en contextos lineales, sino de interacción de actores, en que los actores pueden construir sus propias estrategias para incidir en la decisión en el marco de sus atribuciones y limitaciones y en que finalmente una parte de la decisión final se adopta por elementos no controlables.

7.3 EVALUANDO LA INTERVENCIÓN EN LAS VIÑITAS

El resultado de la evaluación de la intervención, dependerá de la escala en que esta se vea puesto, que desde la macro zona, entendida como el polígono que comprende el Fundo Santa Elvira, el Ex Conjunto Las Viñitas y el Parque La Hondonada Rio Viejo, la intervención en 10 años cambió la conformación de la zona.

En esta Macrozona se construye un parque urbano en lo que eran zonas de descarga de aguas lluvias, se edifican 1800 viviendas sociales de la nueva política habitacional MINVU y se demuele el conjunto dando paso a un proyecto de 560 viviendas, que se encuentra en ejecución en su primera etapa.

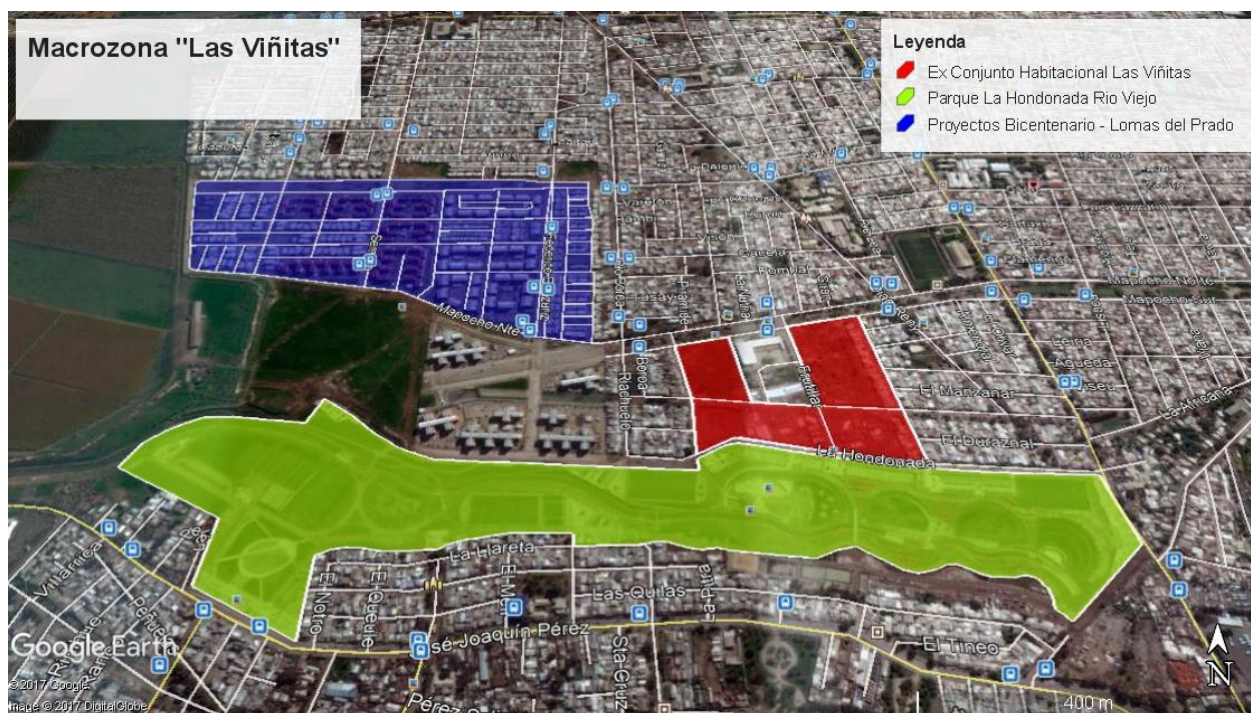


Ilustración 23: Macrozona Las Viñitas Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth

Adicionalmente se construyen otras 600 viviendas sociales entregadas el año 2016 en el proyecto “Parque La Hondonada” en la zona sur del Ex Fundo Santa Elvira y se consolida la unión vial en el sector con la ampliación del corredor Mapocho.

De esta forma, en relación a la macro zona, evidenciamos una transformación de la fisonomía del sector, armónica con la modificación del PRC de la comuna de Cerro Navia.

En relación a debilidades de la iniciativa, en su condición sectorial, que deben ser objeto de aprendizaje institucional de parte del MINVU, tenemos que;

- La conformación de los comités de vivienda que resultaron beneficiados, no fue hecha en función a criterios de desocupación y demolición, por lo que si bien

dicha disposición facilitó el traslado de las familias al nuevo proyecto, garantizando una ocupación ordenada, no colaboró en la desocupación del inmueble a demoler.

- La desfase en la entrega de los proyectos habitacional en su primera y segunda etapa provocará que SERVIU deba hacerse cargo del cuidado de las viviendas de la primera etapa hasta la entrega efectiva de la segunda, lo que conlleva gastos de seguridad y riesgos de robo de artefactos, como ocurrió acá, pero obligará también a hacerse cargo de la habilitación inicial de las viviendas para el traslado de las familias.
- La demolición de las viviendas aumenta su plazo en un 600% respecto a la programación licitada de 3 meses, pasando a ejecutarse en 18 meses, con el aumento de costos respectivos.
- SERVIU demuele viviendas de las que no era propietario, lo que provocará que al año 2017 este aún no logre consolidar el título de la totalidad del inmueble del ex conjunto “Las Viñitas”.
- Posterior al traslado de las familias a las viviendas en Lomas del Prado, SERVIU debió expropiar viviendas demolidas para regularizar la situación jurídica de inmueble en que las permutas de viviendas no se pudieron perfeccionar a raíz de problemáticas jurídicas de los dominios.
- El nuevo proyecto a desarrollar en los terrenos del Ex conjunto Las Viñitas tuvieron una demora de 3 años desde su demolición para que se comenzaran a ejecutar, por lo que el terreno una vez demolido se convierte en un vertedero ilegal en la zona, provocando un problema sanitario en la zona aledaña. Este ítem involucrará costos económicos para SERVIU en materia de limpieza y cierre, pero también para la comunidad de las poblaciones aledañas por los riesgos en materia de seguridad y salubridad.
- Respecto a las familias que vendieron sus viviendas, no se tiene información disponible de si mejoró su condición habitacional o bien su emplazamiento posterior en la ciudad, respecto a la ubicación en Las Viñitas, puesto que garantizar que la habitabilidad de los habitantes del barrio no era su objetivo, se daba per se la suposición de que toda ubicación que no fuera en Las Viñitas, era mejor.
- Es muy difícil efectuar una evaluación de la eficiencia en el gasto, por no existir información disponible de los costos, por ejemplo del total de expropiaciones, puesto que en la marcha de la investigación se tuvo acceso a resoluciones de expropiación que no estaban disponibles en la página de la biblioteca del Congreso Nacional, que se supone es la fuente oficial.
- Desde la intervención del QMB no existe información que formalice la intervención, desde el contrato de barrio, no hay nada formal al proceso de toma de decisiones, sino solo vestigios de las decisiones ya adoptadas.

Ante esto, resulta indispensable la transparencia en este tipo de procesos de transformación en la ciudad, tanto porque desde Las Viñitas en adelante se han intervenido más conjuntos habitacionales, como por el impacto que tienen en la calidad de vida de las personas que allí habitan.

Esto resulta más importante aún, cuando esta línea de intervención, en la actualidad según la información de la formulación presupuestaria 2018 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017) a sido reformulada, definiendo su población objetivo en 11 Conjuntos habitacionales para el año 2018, pero en que siguen sin existir instrumentos de formalización ante la comunidad.

Este hecho genera inquietudes, principalmente en base a las dificultades para acceder a información formal de esta intervención, así como a la inexistencia de debate en torno a los fundamentos de la demolición de viviendas sociales sin daño estructural, en un contexto de un país que aún mantiene una alta tasa de un 9,9% allegamiento según la CASEN 2015 y un alto número de comités de vivienda, en que el acceso al suelo urbano y urbanizado se vuelve cada vez más periférico, acrecentando los fenómenos de segregación residencial.

Ante esto, cabe la duda, si este sea un proceso de ocultamiento premeditado, o bien estamos ante la incapacidad de la política estatal en materia de vivienda social, de reconocer ¿qué el debate acerca de los fundamentos de la demolición de la vivienda social, demuestra el fracaso de las políticas de producción cuantitativa de la época del 90 y de paso de nuestro modelo de subsidio a la demanda?

Lo que no es posible de responder a través de esta investigación.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F: Miguel Angel Porrúa.
- Aravena, A., De Gregorio, J., & Poduje, I. (2013). *Informe de Políticas Públicas N° 2: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades*. Santiago de Chile: Espacio Público.
- ATISBA - Estudios y Proyectos Urbanos. (12 de Julio de 2016). *www.atisba.cl*. Obtenido de Reporte de Guetos en Chile 2010: http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/06/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf
- Banco Mundial. (23 de Mayo de 2017). *Banco Mundial*. Obtenido de Banco Mundial: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>
- Barzelay, M. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1965). Ley 16931. *Ley que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Santiago: Diario Oficial de la República.
- Bio Bio Chile. (03 de septiembre de 2017). *www.biobiochile.cl*. Obtenido de www.biobiochile.cl: <http://www.biobiochile.cl/noticias/2012/03/01/vecinos-de-poblacion-la-vinita-de-cerro-navia-impiden-demolicion-de-departamentos.shtml>
- Blanco, G., Fretes, A., & Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: Opciones de política en America Latina y en Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustos, M. (2009). Estrategia comparada de recuperación urbana en tres barrios críticos de Santiago de Chile. *Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura, Sociedad*, 93-116.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de Investigación Social*. Santiago de Chile: LOM.
- Camara Chilena de la Construcción (2014). *BASES PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICAS DE VIVIENDA Y BARRIO*. Santiago de Chile: Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la Igualdad, hacia un futuro sostenible*. Lima: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2015). *Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

- Contraloría General de la República de Chile. (2015). *Informe Final Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano*. Santiago.
- Cooperativa. (03 de septiembre de 2017). *www.cooperativa.cl*. Obtenido de *www.cooperativa.cl*: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/vivienda/enfrentamientos-entre-carabineros-y-vecinos-de-cerro-navia-dejaron-tres-detenidos/2012-03-01/011654.html>
- Cortazar, J. C. (2006). Una Mirada Estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *Serie de Documentos de Trabajo I-55*.
- Crane, R., & Manville, M. (2008). People or Place? Revisiting the Who Versus the Where of Urban Development. *Land Lines*, 2-7.
- Delgado, J. M., & Gutierrez, J. (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- Diario Oficial de Chile. (25 de Enero de 2010). "MODIFICACIÓN N° 2 PLAN REGULADOR COMUNAL DE CERRO NAVIA SECTOR EX FUNDO SANTA ELVIRA: LOTES N° 3, 4, 5, 6, 7, 8 Y PARTE DEL LOTE N° 10". *Diario Oficial*, págs. 6-7.
- DICTUC S.A. (2008). *Informe N° 734847 Cubicación y Presupuesto de Proyecto de Reparación; Estructural para 6 Edificios de los Conjuntos Habitacionales*. Santiago: DICTUC S.A.
- DICTUC S.A. (2008). *Resumen Ejecutivo "Estudio Estructural de las viviendas del barrio Las Viñitas de la comuna de Cerro Navia"*. Santiago: DICTUC.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- 9° Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago; Fallo Recurso Protección, Rol N° 6177 - 2012; 25 de Mayo de 2012.
- Fernandez, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC & UNICEF.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante estudio de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 33-62.
- Gonzales Arrieta, G. (2005). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. *Revista de la Cepal* 85, 116-129.
- GTZ - MINVU - CEPAL. (2008). *Programa de Recuperación de Barrios "Quiero mi Barrio"*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ilustre Municipalidad de Cerro Navia. (28 de 12 de 2011). Modificación de Contrato de Barrio Las Viñitas. *Decreto N° 1683*. Santiago, Chile.

- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 79-88.
- Maier, M. (Dirección). (1992). *"A major malfunction": the story behind the space shuttle Challenger disaster* [Película].
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ministerio de Desarrollo Social. (23 de Enero de 2013). Reporte Ficha IDI . *Proyecto: 30128714-0 Habilitación Terrenos Población Las Viñitas Comuna de Cerro Navia*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (15 de Noviembre de 2017). <http://www.programassociales.cl>. Obtenido de <http://www.programassociales.cl>: http://www.programassociales.cl/pdf/2017/PRG2017_2_62058.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Comisión de Estudios Habitacionales. (2009). *"Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat*. Santiago de Chile: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (04 de Octubre de 1976). Decreto N° 355 APRUEBA EL REGLAMENTO ORGANICO DE LOS SERVICIOS DE VIVIENDA y URBANIZACIÓN. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2007). *D.S N° 14 (V. y U.) Reglamento Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio"*. Santiago: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2010). *Recuperación de 200 barrios hacia la construcción de tipologías*. Santiago: MINVU.
- MINVU - PNUD. (2012). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile Vol. 1 | Antecedentes históricos*. Santiago de Chile: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) / Secretaría Ejecutiva de Barrios. (2014). *Catastro Nacional de Condominios Sociales*. Santiago: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2014). *Vivienda Social en Copropiedad, Memoria de tipologías de condominios sociales*. Santiago: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (04 de Octubre de 1976). Decreto N° 355 APRUEBA EL REGLAMENTO ORGANICO DE LOS SERVICIOS DE VIVIENDA y URBANIZACIÓN. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (13 de Diciembre de 2006). Ord. N° 1430 MINVU. *Establece criterios y procedimientos para la administración y gestión de bienes inmuebles de propiedad de SERVIU*.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (29 de Diciembre de 2010). Modifica Res. Ex N° 1363 (V. y U.) de 2010. *Res. Ex N° 8678 del 29 de diciembre de 2010*. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2011). *Manual de Procedimiento Programa Recuperación de Barrios*. Santiago: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (12 de Noviembre de 2012). Res. EX N° 9091 (V. y U.).
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2013). *Balance de Gestión Integral, SERVIU RM*. Santiago: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (17 de Febrero de 2014). Res. Ex N° 680 (V.y U.). *Determina resultado de Concurso de Entidades Patrocinantes para terreno SERVIU denominado "Proyecto Habitacional Las Viñitas"*.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2016). *CUENTA PÚBLICA 2016*. Santiago: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (21 de Junio de 2017). Ord. N° 0333 (V. y U.). *Informa sobre cierre perimetral en terreno Población Las Viñitas, comuna de Cerro Navia*. Santiago.
- Moore, H. M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público*. Barcelona: Paidós.
- Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M., & Innocenti, D. (2014). *Disyuntivas en la Política Habitacional Chilena*. Santiago de Chile: Centro UC Políticas Públicas.
- Morin, E. (2008). Racionalidad y racionalidades. *Quaderns de la Mediterrània*, 303-307.
- Municipalidad de Cerro Navia. (2006). *ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO DE LA COMUNA DE CERRO NAVIA 2006 - 2010*. Santiago: Municipalidad de Cerro Navia.
- Municipalidad de Cerro Navia. (02 de septiembre de 2009). Certificado Personalidad Jurídica. *Certificado N° 669*. Santiago.
- Municipalidad de Cerro Navia. (2009). *Cuenta Pública 2009*. Santiago: Municipalidad de Cerro Navia.
- Municipalidad de Cerro Navia. (3 de septiembre de 2010). Certificado Personalidad Jurídica. *Certificado N° 349*.
- Municipalidad de Cerro Navia. (2011). *PLAN DE DESARROLLO COMUNAL DE CERRO NAVIA 2011 – 2015*. Santiago: SECPLAC.
- Municipalidad de Cerro Navia. (10 de Agosto de 2017). Certificado N° 540. *Dispone disolución de copropiedades en Las Viñitas*.
- Municipalidad de Cerro Navia. (03 de septiembre de 2017). <http://transparencia.cerronavia.cl>. Obtenido de <http://transparencia.cerronavia.cl>:

http://transparencia.cerronavia.cl/index.php?action=plantillas_generar_plantilla&ig=174&m=6&a=2012&ia=4296

- Municipalidad de Cerro Navia. (03 de septiembre de 2017). *Transparencia.cerronavia.cl*. Obtenido de http://transparencia.cerronavia.cl/index.php?action=plantillas_generar_plantilla&ig=174&m=4&a=2012&ia=4294
- Municipalidad de Cerro Navia. (08 de Septiembre de 2017). *www.cerronavia.cl*. Obtenido de Municipalidad Cerro Navia: http://www.cerronavia.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=853%3A2017-08-18-14-05-48&catid=1%3Anoticias&Itemid=1
- Naumark, D., & Simpson, H. (2014). *Place-based policies*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Nieto, M. d. (2008). El Programa Quiero Mi Barrio: Chile. En B. I. Desarrollo, *Construir Ciudades* (págs. 139-153). Washington: Fondo de Cultura Económica.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo N° 11*, 1-92.
- Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 109-154.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Davila editores.
- Perez - Iñigo Gonzalez, A. (1999). *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Santiago: CEPAL.
- PNUD-MINVU. (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano: Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Santiago: MINVU.
- Portuois, J., & Desmet, H. (1992). *Epistemología e instrumentalización en ciencias humanas*. Barcelona: Herder.
- Rodriguez, D. (2011). *Gestión Organizacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. (1990). Precios del Suelo y Edificación de Viviendas. *Revista EURE*, 63-72.
- Sabatini, F. (2015). Hacia una política de integración social urbana: cinco carencias de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En B. d. (BCN), *La Ciudad que queremos* (págs. 63-84). Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Sabatini, F. (2015). Transformación de la periferia urbana popular: entre el estigma y la devolución espacial. En A. Lindon, & C. Mendoza, *La periferia metropolitana; entre la*

ciudad prometida y un lugar para habitar la ciudad de México (págs. 57-91). Ciudad de México: Editorial Gedisa.

- Sabatini, F., Caceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. *Revista EURE* (Vol. XXVIII, N° 82), 21-42.
- Salcedo, R. (2015). Cinco mitos sobre las ciudades. *Igualdad y Democracia*, 68-77.
- Seddon, J. (2012). *La eficiencia en el sector público. Un enfoque sistémico*. Axminster: Triarchy Press.
- Segado- Vasquez, F., & Espinoza-Muñoz, V. (2015). La ciudad herida. Siete ejemplos paradigmáticos de rehabilitación urbana en la segunda mitad del siglo xx. *EURE*; Vol 41; N° 123, 103-129.
- Selltiz, C. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Rialp.
- SEREMI Vivienda y Urbanismo. (2007). *Estudio Técnico Base*. Santiago: Programa Quiero Mi Barrio .
- SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado. (2008). *Recuperando Barrios de Santiago*. Santiago de Chile: SEREMI Vivienda y Urbanismo - Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.
- SERVIU Metropolitano (01 de agosto de 2011). Ord. N° 5521 SERVIU "Solicita apoyo en proceso de intervención Las Viñitas".
- SERVIU Metropolitano (01 de agosto de 2011). Ord. SERVIU N° 5523 "Solicita apoyo en proceso de intervención Las Viñitas".
- SERVIU Metropolitano (9 de Junio de 2011). Oficio SERVIU N° 0508.
- SERVIU Metropolitano (14 de Agosto de 2009). Solicita asignación directa de subsidio para proyecto "Las Viñitas". *Ordinario N° 687*. Santiago, Santiago, Chile: SERVIU Metropolitano.
- SERVIU Metropolitano. (2009). Ord. N° 654 de 2009 remitido desde SERVIU RM.
- SERVIU Metropolitano (2010). *Informe de Intervención Urbano Habitacional Barrio Las Viñitas*. Santiago.
- SERVIU Metropolitano (2011). *Ord. N° 0470 06-06-2011, Solicita aumento de subsidios para cubrir los ahorros originalmente propuestos en la propuesta original*.
- SERVIU Metropolitano (11 de Diciembre de 2013). Ord. SERVIU N° 13677 (V. y U.) . *Solicita exención de requisito de ahorro para 11 casos de reemplazantes de los proyectos "Conjunto Habitacional Santa Elvira 1° y 2° etapa"*.

- SERVIU Metropolitano. (19 de Enero de 2009). Ord. N° 654 Formalización de Traspaso proceso de intervención en la población Las Viñitas de la comuna de Cerro Navia. Santiago.
- SERVIU Metropolitano (1 de Junio de 2010). PPT Director (1-6-2010) Santiago de Chile.
- SERVIU Metropolitano (2012). *Informe Las Viñitas*. Santiago.
- SERVIU Metropolitano (2016). *LINEAMIENTOS CONCURSO DE ENTIDADES PATROCINANTES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DS 49 EN TERRENOS SERVIU R.M.* Santiago.
- SERVIU Metropolitano (11 de Septiembre de 2017). Obtenido de <http://metropolitana.minvu.cl/>: http://serviu13.metropolitana.minvu.cl/transparencia/marco_normativo/diariooficial.html
- Simon, H. (1956). Rational choice and structure of the environment. *Psychological review* N° 63, 129-138.
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- Sojo, E. (2006). *Políticas públicas en democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *XVII Congreso Internacional CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública*, (págs. 1-16). Cartagena, Colombia.
- SURPLAN. (2009). *Análisis del Potencial Inmobiliario, Evaluación de Alternativas de Desarrollo y Anteproyectos, en Terrenos Barrio Las Viñitas*. Santiago: SURPLAN.
- T. Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision*. New York: Longman.
- Trivelli, P. (2015). Algunas Reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el Financiamiento de las Ciudades. En B. d. Chile, *La Ciudad que queremos* (págs. 84-107). Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Trivelli, P. (2015). El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios. *Igualdad y Democracia*, 39-56.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- W. Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Weissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. *Documentos de Trabajo - Serie Gestión* N° 99, 1-33.

- Weissbluth, M. (2010). Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas. *Notas de Opinión*, 1-9.

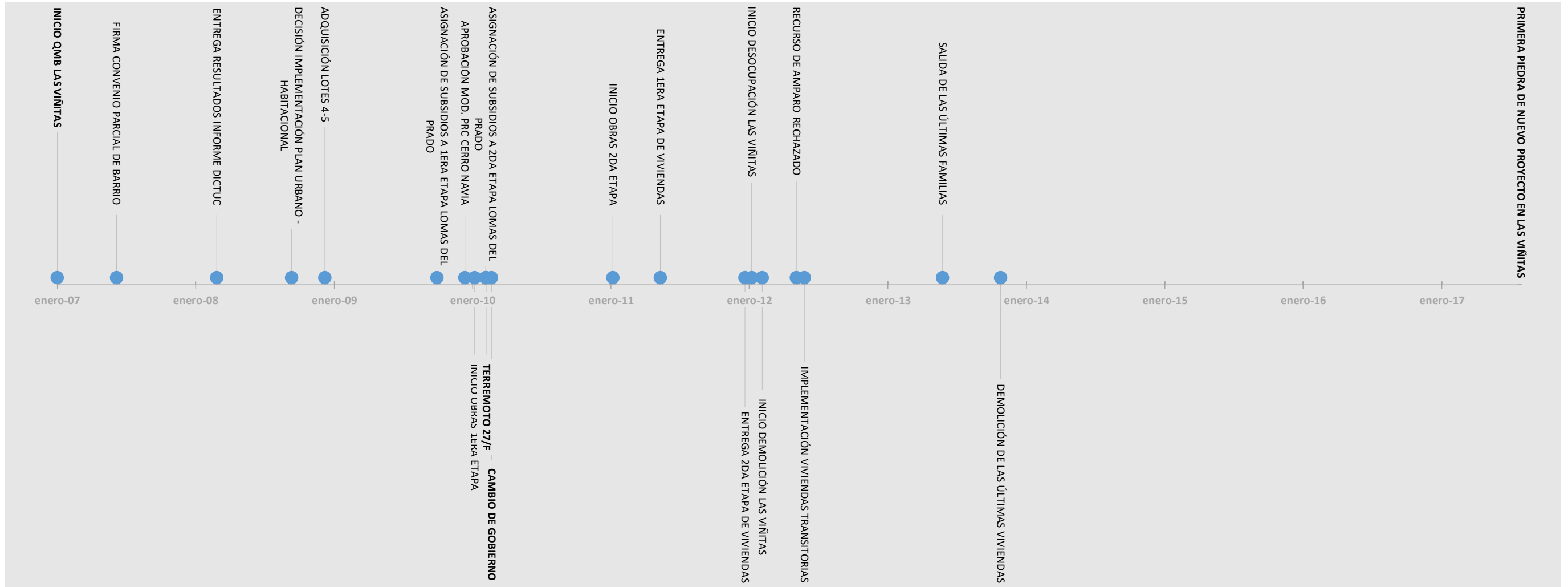
9 ANEXOS

9.1.1 Anexo N° 1 - Cuadro N° 19: Síntesis de decisiones que derivan en la demolición:

	Decisiones					
	Incorporación "Las Viñitas al QMB"	Firma de contrato parcial de barrio.	Contratación de Informe Estructural DICTUC	Plan Urbano Habitacional Las Viñitas	Continuidad en la estrategia de edificación, traslado y demolición	Demolición
Elementos Explicativos	Programa de Gobierno 1er Gobierno Bachellet	Imposibilidad de avance del programa	Condición Municipal para el avance del programa	Vulnerabilidad estructural de las viviendas arrojado en Informe DICTUC	Habitabilidad, delincuencia y narcotráfico	Dinámica de los grupos familiares
	Necesidad de incorporar un barrio de la zona norte al piloto QMB		Presunción de problemáticas estructurales en los edificios en las familias	El nuevo proyecto habitacional	Los riesgos por incertidumbre ante el comportamiento de los edificios.	Riesgo de toma
	Cañadón La Hondonada como zona de alto impacto en la calidad de vida de las familias del Barrio Santa Clara y Las Viñitas.		Canalización de la demanda estructural minoritaria a través de las estrategia de participación QMB	La modificación del Plan Regulador de la Comuna	El avance de la implementación del "Plan Urbano Habitacional" Las Viñitas	Reconversión urbana
	Intencionalidad de integración de programas de la I. M de Cerro Navia.			La posibilidad de recuperación de plusvalías o reconversión urbana del Barrio Las Viñitas.	Un nuevo Director SERVIU con conocimiento previo de Bajos de Mena	Diagnóstico común entre actores
	Alto nivel de problemáticas barriales y sociales del barrio					
Contexto	La intervención MINVU en El Volcán					
	La Nueva Política Habitacional del MINVU					

Fuente: Elaboración propia

9.12 Anexo N° 2 - Ilustración 24 : Línea de Tiempo ‘Intervención MINMU Barrio Las Viñitas de la comunade Cerro Navia’



Fuente: Elaboración propia

