

PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN CHILE. ALGUNAS CLAVES EXPLICATIVAS¹

Ricardo Tapia Zarricueta*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende extraer de la experiencia de la producción habitacional chilena algunas claves explicativas que den cuenta de logros, deficiencias y desafíos. Ello se hace desde una perspectiva somera, general y sintética, tal que, pretenciosamente, pudiese servir de referencia para extraer algunas conclusiones a tener en cuenta a la hora de entender el caso de este país.

Ciertas condiciones, acontecimientos y políticas públicas han tenido resultados buenos, regulares y malos. Sin embargo, se sigue aprendiendo sobre la marcha de lo realizado y avanzando hacia nuevos desafíos que, la mayoría, son generales para América Latina y la realidad de sus pueblos, jóvenes, pujantes y deseosos de una cooperación solidaria que les permita sentirse parte de un continente común y con necesidades afines.

CONDICIONES PRESENTES EN EL CONTEXTO DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN CHILE

Desde su creación como nación, Chile estuvo marcado por una tendencia al centralismo, una condición que se mantiene hasta el presente. La fundación de su capital, Santiago, en 1541, ubicada en el centro de la macrozona geográfica central, lugar en donde se establecieron el gobierno español y posteriormente los gobiernos republicanos, reforzaron esa tendencia.² Hoy, cerca de 40% de la población chilena se ubica en esta ciudad capital.

* Investigador del Centro de Investigación Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES. www.civdes.uchile.cl. Académico del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Editor de la Revista INVI.

¹ Proyecto de Investigación financiado por proyecto Milenio NS 100022 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile.

² El país, para efectos de una síntesis comprensiva territorial, puede dividirse en tres grandes macrozonas: macrozona norte, macrozona central y macrozona sur.

Otra condición que define a la nación es su condición geográfica y climática. Primero, en sentido longitudinal: La macrozona norte, definida en su mayor parte por un gran desierto; la macrozona central, en la cual se ubican las tierras más fértiles y los climas más templados, y la macrozona sur, desmembrada territorialmente y de constantes lluvias y temperaturas bajas. Segundo, su geografía y relieve desde cordillera a mar. Dos límites abruptos definidos por la Cordillera de Los Andes por el oeste y el Océano Pacífico por el sur.

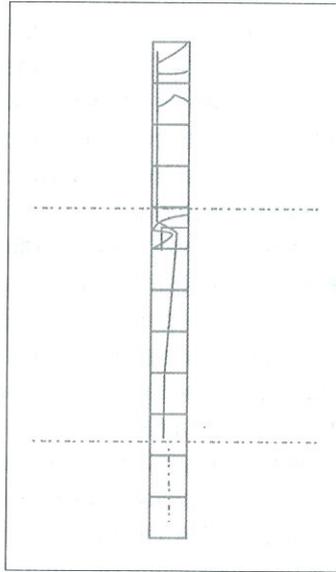
Una tercera condición podría definirse desde su desarrollo histórico y de su condición de nación. Chile, en su periodo de colonia española y hasta 1818, estuvo en guerra con los habitantes aborígenes. Fueron tres siglos de guerra con los mapuches (1536-1883). En esa época, hasta inicios del 1700, tenía su frontera sur hasta más menos 500 kilómetros de Santiago. Por el norte, hasta 1810, llegaba hasta el Río Loa (1 500 kilómetros desde Santiago hacia el norte). Más allá de ese límite, eran territorios bolivianos y peruanos (Frías, 2000; Galdames, 1996).

Una cuarta condición es su esencia geológica. Ubicado en la zona de subducción de las placas sudamericana y de Nazca, lo definen como un territorio crónicamente telúrico, aspecto que también define el carácter de su habitante, templado pero también dañado por una naturaleza indomable que se vuelve constantemente contra él.

Esta propuesta para entender a Chile, una de muchas que puede haber, son parte de un contexto general, tras las políticas habitacionales que le han representado. La coremática intenta caracterizar al país en la búsqueda de una síntesis que lo podría definir en su identidad geográfica, territorial y de localización de centros poblados (Arenas, Arenas y Araya, 2010). El peso que tiene la macrozona central, en donde se ubica cerca de 80% de la población chilena, ha marcado las directrices que en materia de política habitacional ha tenido el país en toda su historia (figura 1).

Desde fines de 1880, Santiago de Chile empieza a recibir poblaciones de migrantes en busca de mejores condiciones de vida. Se comienza a instalar la denominada "cuestión social", que implicaría respuestas de la naciente república y la creación de las primeras leyes alusivas a la vivienda (Hidalgo, 2005; Salazar y Pinto, 1999). Desde un primer enfoque de políticas habitacionales "higienistas" y filantrópicas, surgido a fines de 1800, hasta las dos primeras décadas de 1900, hasta un segundo enfoque, progresivamente "sectorial" (1920-1970). Un tercer enfoque, de tipo "estructural" (1970-1973). Un último, nuevamente "sectorial", que se mantiene hasta el presente. En todo el desarrollo de estos enfoques, aparecidos y aplicados en Santiago y diseminados luego a todo el país, junto con la creación de la república, recién a mediados del siglo XX, el Estado chileno va creando políticas públicas institucionalizadas y masivas para atender los problemas de vivienda y que se desarrollan hasta el presente.

Figura 1. Ejes estructurales del espacio geográfico chileno



Fuente: Arenas, Arenas y Araya, 2010.

Por lo expuesto, es posible afirmar que el país ha sido un “laboratorio histórico” de experiencias e iniciativas de proyectos, planes y políticas de vivienda sobre las cuales ha ido aprendiendo y que datan desde el inicio del siglo xx.

No obstante lo anterior, el actual estado de las condiciones de habitabilidad del pueblo chileno no han sido sólo logros de las políticas que apoyó el Estado en su desarrollo histórico. También el propio pueblo, a costa de huelgas —la primera, en 1925, por exigir un límite al pago de arrendamientos o alquileres—, luchas sociales, tomas o invasiones de terreno, tanto pasivas como activas, fueron iniciativas que le dieron un lugar en la ciudad, ganado a costa de muertes, sufrimientos y represiones por las cuales algunas poblaciones recuerdan a los mártires de esas luchas.

Chile ha aprendido —a pesar todavía de varias deficiencias— de su propia tierra y geografía. Su condición telúrica, que le ha costado levantarse una y otra vez de sus escombros y de sus víctimas, le ha significado mejorar condiciones preventivas. El mejoramiento constante de normas y reglamentos de construcción le han permitido tener un parque habitacional de buena calidad, joven, donde más de 50% de aquel tiene menos de 40 años.

Como consecuencia y aprendizaje del terremoto de 8.8° Richter de 2010 que afectó al país, es necesario mejorar la gestión y equipos de alerta temprana, avanzar en

la definición de mejores instrumentos de planificación del borde costero y en el estudio de microzonificación sísmica para suelos de fundación en las edificaciones, entre otras prioridades. Los buenos resultados del terremoto de 8.2° Richter y posterior réplica de 7.6°, ambos de abril de 2014—sólo seis víctimas fatales— darán más evidencias de logros y limitaciones en estas materias.

Otro factor preponderante y sobre el cual se ha podido avanzar han sido los instrumentos de prospección y diagnósticos. Los sucesivos censos de población y vivienda —el primero en 1952—, junto con la aplicación de crecientes estudios de evaluación, detección de necesidades y caracterización de la demanda —cambiante en el tiempo— han permitido definir y aplicar adecuadas políticas, planes, programas y proyectos que han dado respuestas a la población. A fines del 2009 ya se hablaba de déficit urbano-habitacional (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2009) en vez de viviendas faltantes o rezago habitacional. Sin embargo, las políticas todavía no han logrado atender a las expectativas de hábitat de la población en cuanto a especificidades de calidad residencial (Tapia, 2014).

El último censo de población y vivienda se realizó en 2012. Como consecuencia de errores en su diseño y aplicación, al 2014 aún no es posible obtener datos totalmente confiables y válidos para hacer afirmaciones totalmente objetivas de indicadores y cifras. El actual gobierno ha decidido repetir el censo durante los próximos años. Considerando tales providencias, se puede informar que la población de Chile al 2014 es de aproximadamente 16 572 475 habitantes, de los cuales alrededor de 6 400 000 se ubican en la Región Metropolitana, a la cual pertenece la ciudad de Santiago; 40% de los chilenos habitan en esta metrópolis. Del total nacional, 86% es población urbana. En 2010, año del terremoto de 8.8 Richter, 1.1% del producto interno bruto correspondía al gasto público en vivienda. La población en condiciones de pobreza a 1990 era de un 38.6% y al 2011, de 14.4%. El contexto político presentaba en un eje longitudinal comprensivo del mismo 17 años de dictadura militar, entre 1973 y 1989, y 20 años de gobiernos democráticos de una misma coalición política, factor influyente en la continuidad y progresividad de políticas públicas redistributivas, que son parte de la justificación de la disminución del porcentaje de la pobreza.

Algunas deficiencias

Hogares allegados y propietarios

La demanda principal por nuevas viviendas en Chile proviene actualmente de aquella surgida de nuevos hogares o por crecimiento vegetativo de la población.

El éxodo rural-urbano terminó a fines de la década de 1970. En la actualidad hay migraciones regionales, inter e intrarregionales —el país está conformado por 15 regiones— y crecimiento de ciudades intermedias. Tal crecimiento se asocia al desarrollo intensivo de la minería por el norte, a la agroexportación en la macrozona central, así como a la industria pesquera y forestal en la macrozona sur. Estas nuevas demandas corresponden a familias que habitan en lotes, predios o viviendas de otras familias que actúan de receptoras. Se les denomina allegados. Los allegados, en su mayoría, son hijos o parientes de las familias receptoras. Otras son familias que pagan un alquiler modesto o bien aportan con el pago mensual de los servicios de agua o electricidad de la vivienda receptora. Esta última categoría de allegados son arrendatarios para los cuales el Estado, hasta el año 2013, no les ofrecía una alternativa de arrendamiento o alquiler. Aun no se han realizado estudios dirigidos a la comprensión de esta demanda y que asocien locación de empleo *versus* necesidad de vivienda.

No está, entonces, en la historia de las políticas habitacionales la noción de alquiler como una alternativa apoyada por políticas públicas, asunto que ha instalado en la cultura del habitar chileno una concepción y valorización sólo de la vivienda en propiedad. Si bien por ello la vivienda es un patrimonio económico para las familias, tal patrimonio se desvaloriza cuando se ubica en suelos de baja plusvalía. No se produce así la búsqueda de equidad y justicia urbana. Habrá que buscar fórmulas en las que las políticas públicas intermedien el fomento y regulación de un mercado de arrendamiento, principalmente popular, al interior de las ciudades para mejorar su eficiencia y optimizar su uso sostenible.

Liberalización de valores de suelos

Más de 86% de la población chilena habita áreas urbanas. Las regiones con más población rural no superan 26% y no son más de tres (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002). Por ello, la demanda por suelo urbano es creciente y compleja.

El país, entre 1950 a 1970, avanzó en la búsqueda de la creación, diseño y aplicación de instrumentos que regulasen el crecimiento de las ciudades. Esa búsqueda fue abruptamente interrumpida, o cambiada, por la dictadura militar que gobernó Chile entre 1973 y 1989. Ya en 1979, los técnicos de la época, consecuentes con el modelo de libre mercado que se instaló, instituyeron el que el suelo era un recurso ilimitado y que su uso y valor lo determinaría el mercado. Esa acción, a la cual se le ha querido poner coto a la fecha, sin buenos resultados hasta ahora, ha definido profundas segregaciones urbanas que se mantienen hasta hoy (Tapia, *op. cit.*).

Viviendismo versus ciudad

Recién en el 2000, las administraciones políticas de ese año establecieron que si bien el país había avanzado en la reducción del déficit o rezago cuantitativo —de 1 200 000 viviendas faltantes a 1989 a 700 000 a ese año, aproximadamente—, había descuidado la construcción de ciudades y barrios. Esa constatación llevó a que en el último gobierno de la Coalición de Partidos por la Democracia de la ex presidenta Bachelet, periodo 2006-2010, se iniciara un interesante programa gubernamental denominado Quiero Mi Barrio con el objetivo central de recuperar áreas urbanas deterioradas a partir de un enfoque de sostenibilidad. Es decir, que la inversión del Estado se orientase a la mejora de todos aquellos componentes físicos y sociales que los propios habitantes no podían emprender. En específico, equipamiento urbano deficitario, tales como salas cunas, sedes sociales, jardines infantiles, áreas verdes, vialidad interior de los conjuntos habitacionales, accesibilidad, aumento del capital social, mejoramiento de las condiciones de seguridad barrial, etcétera (http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx), programa que se mantiene hasta hoy.

En la actualidad, el rezago habitacional es de aproximadamente 600 mil viviendas faltantes. Antes del terremoto de 2010, el rezago era de más o menos 450 mil unidades faltantes; el terremoto lo amplió a 800 mil. Faltará catastrar el nuevo déficit como consecuencia de los terremotos de abril de 2014.

Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social

Aún hay que debatir y consensuar sobre las implicancias de una concepción sustentable y de equilibrio ambiental en torno al hábitat y la vivienda, más todavía en el marco del impacto del cambio climático. En este sentido, la formulación de indicadores de sustentabilidad para la vivienda social debería ser producto del diálogo de los actores relevantes en la producción del hábitat residencial del Chile actual, tema en desarrollo. Este proceso debería observar a la vivienda no sólo en términos de materialidad construida, visión que ha prevalecido hasta ahora con acciones tendientes a la eficiencia energética, sino sobre la complejidad del habitar, que, además, se encuentra regional y localmente caracterizada.

La flexibilidad que ofrece el parque habitacional para albergar los cambios sociodemográficos y de estilos de vida que se producen en el país implica elevar los estándares en metros construidos y apoyar la diversificación de la oferta. Comprender la vivienda desde una perspectiva multiescalar, o las formas en que el habitar integra diferentes escalas a nivel del territorio y su particularidad. En este sentido, localización y accesibilidad pueden adquirir un rol relevante en los equilibrios

ambientales basados en consumo energético. La construcción de indicadores, por tanto, debe pasar necesariamente por la definición de lo que se entenderá por sustentabilidad, para luego validarlos en las prácticas que los habitantes realizan en los espacios construidos, atendiendo a las configuraciones ambientales regionales y a los conflictos por recursos localmente situados (Tapia e Imilan, 2013).

Participación ciudadana en la formulación de políticas de vivienda y ciudad

Dado la sistemática reducción del rezago o déficit habitacional, se abre la posibilidad de instalar la vivienda como un derecho de segunda generación —derechos económicos, sociales y culturales (DESC)—, tal que los propios habitantes puedan participar en la definición y contenidos de aquellos derechos para la vivienda. Ya se ha avanzado en la profundización de derechos en salud, previsión social, avances en educación. Es un camino no exento de conflictos y dificultades (Fundación Superación de la Pobreza, 2010).

Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU

Una comisión de reconocidos personajes provenientes de la arquitectura y especialistas del urbanismo, a petición del Presidente de la República, trabajaron durante más de un año y entregaron una propuesta de una PNDU para su consideración por las instancias interesadas y responsables de estas temáticas en 2013. Chile no tenía una PNDU, elaborada con una mínima participación, desde hacía más de 20 años (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014). Tal política se ha hecho pública para el conocimiento ciudadano. El problema es que ella se anunció en el último año del gobierno de Piñera y no tiene carácter vinculante para el gobierno 2014-2018. A pesar de ello, se valora el esfuerzo y la preocupación de incorporar una visión crecientemente más participativa de avanzar a contar con una referencia que no se tenía en estas materias.

Tal política debería estar acompañada de un Plan de Ordenamiento Territorial que no es todavía una realidad y sí una aspiración.

Algunas fortalezas de Estado

A continuación se presentan un conjunto de fortalezas que a juicio del autor estarían en la base de los logros en producción habitacional en Chile.

- *Diseño y aplicación de políticas públicas.* Ya se indicaba que desde 1906 a la fecha, particularmente y destacadamente desde 1990 a 2013, los

sucesivos gobiernos continuaron con políticas públicas en materia urbano-habitacionales, sistemáticas, de continuidad. Los múltiples agentes y actores intervinientes en el proceso de producción habitacional, incluyendo al propio habitante, asumieron los roles que establecieron tales políticas, lo que ha activado el mercado sectorial y reducido el rezago.

- *Sistemas confiables de accesibilidad a los programas sociales públicos.* Desde 1990 se ha mantenido y mejorado un sistema público de accesibilidad a los programas públicos, en particular para los de vivienda para sectores económicamente más vulnerables (Tapia, 2011).
- *Trabajo complementario entre el Estado y el habitante. Producción social de hábitat.* Desde mediados de la década de 1950 en adelante, cuando el Estado chileno avanza en la conformación de una nación dependiente principalmente de un crecimiento económico interno, hasta hoy —incluyendo el periodo de dictadura militar— aquel, el Estado, aportó a través de sus políticas públicas propuestas y tipologías habitacionales con las que entregó parte de la solución: viviendas de estándares mínimos, que terminaban de complementarse con el quehacer y la gestión de los propios habitantes. En resumen, el Estado hizo una parte y la producción social del hábitat, PSH, ha hecho la otra. Si bien en la afirmación precedente hay muchos matices que sería extenso de analizar.

Algunos ejemplos de lo indicado precedentemente:

- Programas de erradicación y radicación de pobladores, década de 1950 en adelante.
- Programas de radicación de pobladores, llamada Operación Sitio, década de 1960, para regularizar invasiones de terrenos.
- Programas de vivienda evolutiva y progresiva, décadas del 1960 y 1970. Retomada nuevamente, incluso en dictadura militar y primer gobierno de la Coalición de Partidos por la Democracia, desde 1990 hasta la fecha. Son programas que cambian de nombre pero que en su esencia son de vivienda evolutiva (Tapia y Mesías, 2001).

La influencia del movimiento moderno en vivienda, entre 1945 y 1960, aproximadamente, como parte de políticas de primera generación, hizo un aporte notable no sólo en Chile sino también en la mayoría de los países latinoamericanos, pero su cobertura no fue suficiente (Sepúlveda y Fernández, 2006). La demanda por vivienda superó la capacidad de los gobiernos y las capas más pobres simplemente se tomaban el derecho por un lugar en la ciudad (De Soto, 1987).

- *Fortalezas económicas.* Manejo responsable de la economía. Alto precio de *commodities*, particularmente el cobre. Actores y agentes que aceptan las reglas del juego y cumplen su rol (bancos, inmobiliarias, empresas constructoras, gobiernos locales, comités de viviendas, entidades organizadores de demandas habitacionales, etcétera).
- Creación de un sistema de financiamiento habitacional en consonancia con el modelo económico en boga desde 1973 a la fecha. Actores —incluyendo a los propios habitantes— y agentes que aceptan las reglas del juego y las ejecutan.
- *Fortalezas políticas.* Gobiernos de continuidad, 1990-2010. Profundización democrática y estabilidad política. Aumento de la sensibilidad política pública y ciudadana.
- *Fortalezas sociales.* La vivienda desde 2008, aproximadamente, no es un tema social de sensibilidad pública hasta la actualidad y a pesar de los terremotos recientes. Son otros los temas sociales que acaparan la agenda pública y la percepción de los chilenos. Lo fue, sí, entre 1990 y el 2000 y las administraciones políticas posteriores hicieron las correcciones necesarias. Ello no quiere decir que el tema de la vivienda no sea un problema no resuelto para los especialistas, que lo han denominado “el problema de los con techo”, una manera de señalar que se les dio techo a los pobres pero no viviendas de calidad (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Hay muchos otros programas que han incidido en los logros, pero los expuestos son aquellos que pretendieron mejorar en calidad y cantidad las limitaciones que presentaban los programas creados durante la dictadura militar; incluso, el gobierno de Piñera tuvo una disposición a mantener los programas surgidos en los gobiernos precedentes ante el impacto del terremoto de 8.8° Richter que afectó a la zona central del país en 2010, la más poblada territorialmente, como ya se señaló. Se estima que la reconstrucción post terremoto debe evaluarse en su mérito en cuanto a que aquella pretendió recuperar las condiciones antecedentes con un cierto componente de oportunidad. Sin embargo, la complejidad de esa materia amerita un análisis más extenso que sobrepasa el objetivo de las “claves explicativas”.

No obstante lo expuesto, sí es posible afirmar que una de las ganancias que se pueden extraer de la traumática experiencia post terremoto de 2010 es el hecho que se instala en el país la necesidad y urgencia de Planes de Ordenamiento Territorial para la ocupación del borde marino, no considerada hasta ese momento, con la complejidad y gravedad de un tratamiento irresponsable y poco sostenible que se tenía en ello. La otra enseñanza ha sido la búsqueda un tanto a ciegas de

recuperar, mantener y revalorizar el patrimonio construido, representativo de cierta identidad nacional, acosado también por amenazas provenientes de la naturaleza.

A continuación y a modo de referencia general se presenta un cuadro que releva, a juicio del autor, un conjunto de programas de políticas públicas que han incidido positivamente en los logros alcanzados en la materia.

**Programas destacables incidentes en la obtención de buenos logros
en políticas urbano-rurales en Chile, periodo 1990-2010**

Necesidad	Satisfactor/Programa
Rezago acumulado en vivienda 1973-1990	Programa de Vivienda Progresiva 1990-2000
Saneamiento de asentamientos precarios urbano-rurales	Lotes con servicios (desde 1985) Programa Chile Barrio (1996-2006)
Vivienda para tercera edad	Vivienda en comodato (desde 2000)
"Tejido urbano deteriorado"	Programa "Quiero Mi Barrio" (2006-actualidad)
Vialidad y accesibilidad. Urbana e interregional	Programa de concesiones viales Programa Transantiago
Vivienda deteriorada y habitabilidad	Mejoramiento habitacional
Hábitat rural	Villorrios rurales (con saneamiento de agua potable, alcantarillado, electricidad)
Rotación de parque habitacional construido	Compraventa de vivienda con subsidio del Estado

Fuente: Elaboración propia.

Algunas debilidades de Estado incidentes en políticas habitacionales

De políticas públicas

- Manutención de un sistema de financiamiento habitacional (creado en la dictadura militar). No revisado ni mejorado. Vivienda, bien de consumo, no un derecho.
- Abandono (desde 1973, si bien con mejoras, entre medio) de la planificación urbana-rural.
- Instrumentos de focalización y medición de la pobreza diseñados sin participación ciudadana (indicadores cuestionables diseñados por "paneles de expertos").
- Profundización de políticas sociales (principalmente, en 1990-2010) y no por "rocheo de la economía".
- Exceso de centralismo en la gestión pública y política. Al 2013, sólo un 15% del gasto público entregado al poder regional y local.

- Enfoque sectorial para atender a la vivienda, no desde un enfoque social.
- Enfoque medio ambiental y preocupación por cambio climático, aún desperfilado, con poca sensibilidad y conocimiento público.

Económicas

- Manejo de la economía. Los poderes económicos (propietarios de la tierra, inversionistas nacionales e internacionales, sistemas privados financieros tras las políticas habitacionales).
- Liberación y privatización del mercado de suelos, principalmente urbano, desde 1979 a la fecha. Privatización del agua y energía eléctrica. Dependencia del precio del cobre.

Políticas

- Destrucción de la sindicalización (por leyes creadas *ad hoc* en la dictadura militar y volatilidad del empleo, entre otros).
- Sistemas poco democráticos de elección parlamentaria y de gobiernos regionales (amarrados en la Constitución de 1980 en la dictadura militar). Recién a fines de 2013 los ciudadanos votaron por la elección democrática de consejeros regionales.
- Educación privada de mala calidad, reproductora de consumidores pasivos, no empoderados.
- *Leitmotiv*: menos Estado y más mercado. Menos ciudadanos y más consumidores.

Algunos desafíos

- Atacar el fenómeno de la segregación urbana en metrópolis y ciudades intermedias. Evitarla y prevenirla en ciudades menores.
- Resolver el manejo indiscriminado del suelo como factor especulativo, paraíso de exención tributaria y ausencia de un Estado regulatorio.
- Avanzar a la instalación del derecho a la ciudad y la vivienda (junto a la educación, la salud y la previsión social, entre otros).
- Replantearse y recuperar la propiedad del agua potable como un bien público (y no privado como lo es en la actualidad). Al menos, sistemas mixtos de provisión de energía solar o eléctrica para uso habitacional.
- Sistemas de provisión habitacional dinámicos, acordes con los cambios de la demanda (tercera edad, diversidad de hogares, ciclo de vida, etcétera).
- Hacer ciudades y no viviendas.
- Aumentar y mejorar políticas de prevención de riesgos por amenazas naturales y antrópicas.

- Continuar regenerando el tejido urbano deteriorado.
- Aumentar la movilidad habitacional (vivienda en alquiler y mercado secundario de vivienda usada).
- Mejorar en sustentabilidad urbano-habitacional.
- Consensuar Políticas de Desarrollo Urbano-Rural participativas.
- Avanzar en la búsqueda de la integración social, en vista de que las políticas de suelo y de vivienda han sido un factor preponderante en sentido contrario y negativo.
- Avanzar en una comprensión y gestión compleja del hábitat, entendido como satisfactor sinérgico de necesidades humanas.

Temas estratégicos que se perfilan en el futuro inmediato para Chile³

Agua para el consumo humano y sostenibilidad del hábitat

Es un tema referido a la sostenibilidad ambiental en el habitar y los recursos energéticos para que ello ocurra, específicamente en la relación: agua para el consumo humano y hábitat. Desde los primeros años de la dictadura militar de Pinochet el recurso agua se fue vendiendo y traspasando por ello desde el dominio estatal, histórico, al privado. En la actualidad y como consecuencia del auge de la producción minera y en particular el aumento del precio del cobre, las empresas nacionales y transnacionales van requiriendo aumentar la demanda de agua para los procesos extractivos.⁴ A su vez, en varios puntos de la Cordillera de los Andes, zona geográfica en donde se ubican los principales yacimientos, se están removiendo glaciares milenarios, sea para sacar oro bajo ellos —caso proyecto minero Pascua Lama de la empresa Barrick Gold, en la Tercera Región— o bien para ampliar límites geográficos de explotación. Por otra parte, los procesos de extracción minera, por la necesidad de bajar costos, instalan campamentos transitorios en los lugares extractivos y los trabajadores mineros viajan de ida y vuelta en buses desde ciudades cercanas a las minas. Esta nueva forma de producción hace que, en cierta medida, ciudades de tamaño intermedio como Iquique, Antofagasta, Calama, La Serena y Coquimbo, todas del norte chileno, sean hoy los lugares de residencias en donde viven las familias de los mineros. Dicho de otro modo, los costos de producción en cuanto

³ Parte de "Algunos problemas y desafíos en materia de políticas urbano-habitacionales para Chile", de R. Tapia (2014).

⁴ De acuerdo con datos del Water Resources Group, para producir un kilo de oro se requieren 716 000 litros de agua y para una tonelada de cobre, 172 000 litros de agua.

a los gastos que el trabajador minero implicaba otrora para tales empresas, ahora los asume el Estado haciéndose cargo del habitar del ejecutivo, del empleado y trabajador y todo el impacto económico y medioambiental asociado. Súmese a este cuadro el hecho de que la poca agua, ya insuficiente, una vez que el mineral se acabe, dejará a estas ciudades abandonadas o al menos gravemente afectadas en su sostenibilidad futura. ¿Llegará el momento en que a las empresas mineras les será rentable asumir los costos de desalinización del agua marina para su negocio y entregar parte de ella para el consumo humano de estas nuevas “ciudades campamentos”? ¿Qué segmentos sociales serán los más afectados?

Otro problema, es la calidad del agua para el consumo humano y su control de calidad. Según la Superintendencia de Servicios Sanitarios del Gobierno de Chile, los análisis de calidad del agua potable de las empresas, que ya son privadas, son realizadas por otras empresas, también privadas, contratadas por las primeras; por lo tanto, no están sujetas a la Ley de Transparencia, en circunstancias que ello afecta directamente la salud pública de toda la población (Diario *El Mostrador*, 2012).

A este panorama sobre el agua para el consumo humano y el hábitat en Chile, se puede agregar el que aquella que consume 40% de la población chilena que vive en la Región Metropolitana, es abastecida con la que se encuentra al interior del valle del Cajón del Maipo, en la Cordillera de Los Andes frente a Santiago. Son aguas acumuladas cercanas al volcán San José, volcán potencialmente definido como peligroso. Este volcán, a la vista desde Santiago, ocupa el lugar 29 entre los 43 sindicatos de ese modo en Chile. Ya en el verano del 2012, la capital de Chile fue afectada por un corte masivo de agua potable a raíz de aluviones veraniegos que ocurrieron en el Cajón del Maipo. El Estado no sabe cuán vulnerable es el sistema de abastecimiento del agua potable, dado que traspasó al sector privado todo su abastecimiento y provisión, por lo que se desconoce el grado de vulnerabilidad que tenemos en cuanto a la provisión segura del agua potable. Al respecto, “el Estado, al desprenderse de la administración de los mencionados servicios, perdió también el control de la información y riesgo de la infraestructura.

Es así que un concesionario, por ejemplo de agua potable, está obligado a proveer el servicio hasta cierto nivel preestablecido de un fenómeno natural (crecida, aluvión, etcétera). Si el servicio, ante fenómenos naturales “menores”, no es realizado, el Estado puede establecer multas y la eliminación de la concesión. Sin embargo el Estado generalmente desconoce previamente el hecho, el nivel de riesgo y las acciones de prevención que posee su infraestructura concesionada, y aún menos los servicios privatizados (CEPAL/BID, 2007).

Se ha colaborado así a una gran vulnerabilidad social y a la conformación de nuevos riesgos antrópicos que se suman a los viejos, por amenazas naturales.

Los riesgos y las vulnerabilidades, como se constata, también están asociados a los modelos económicos de desarrollo, sus dinámicas internas y el rol del Estado, sus sistemas de regulación, control y el tratamiento político que asume para el manejo de las energías vitales para sus ciudadanos.

Todo este panorama pone en el tapete el abandono deliberado de la ética pública, el uso del poder privado acrecentado por el retiro de un Estado insuficientemente cautelador de los bienes sociales y públicos y su impacto territorial, que no están en el debate de la agenda pública ni menos está instalado en el ciudadano de a pie, que desconoce la arquitectura de intereses que se yerguen sobre él. Tal vez tenía razón Lhumann cuando afirmaba que las normas son “formas de fijaciones culturales” que hacen los actores de acuerdo a sus intereses, y mientras sean válidas no constituyen riesgos y hay que atenerse a ellas (Lhumann, 1998).

Integración social urbana. Un dilema y desafío

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

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

En la actualidad tenemos una alta segregación urbana, reconocida incluso por la OCDE, liderada por Santiago y han aparecido otras de tamaño menor con los mismos síntomas: Temuco (además, con una alta y grave contaminación ambiental), Concepción, Chillán, Rancagua y San Antonio, entre las primeras que encabezan los listados. ¿Qué pasó en el siglo XX que llegamos a este nuevo estado? ¿Y por qué estos problemas no son percibidos por la gente? La instalación lenta de un Estado benefactor, que se inició a mediados de ese siglo y que tuvo su quiebre antes de 1980, rompió con esa tendencia, no obstante que los más pobres, la mayoría por lo demás—hay que reconocerlo—, nunca accedieron a la ciudad oficial y estuvieron al margen de los intentos de resolver “la cuestión social” por las élites de la época. Ellos se tomaron las periferias de las ciudades y sus bordes, y hasta ahora las políticas públicas legitiman y oficializan esa tendencia ubicándolos en las nuevas periferias.

¿Cómo, entonces, producir integración social? Nunca la hubo, a juicio de Gabriel Salazar. “No hay verdadera ciudad si no hay verdadero pueblo, y que si la hubo,

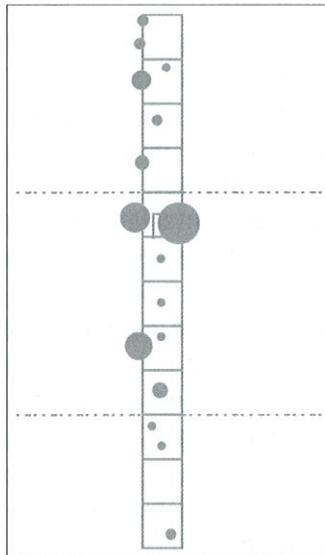
al inicio de la consolidación y fundación de la nación chilena" (Salazar, 2009). A su juicio, no se ha construido sociedad civil, ni verdadera ciudadanía ni soberanía. Visto así el problema, producir integración es complejo. No se lo logra por decreto, por políticas compensatorias ni cambios constitucionales. He aquí, entonces, un profundo dilema y problema, el cómo avanzar a una integración social con una débil conciencia ciudadana, con un pueblo despojado y fuera de los círculos de poder de las élites políticas, técnicas y económicas, estas últimas de alcance global.

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

Pareciera ser que soplan vientos de oportunidad de abordaje de múltiples anhelos que estuvieron en latencia en un largo paréntesis histórico. Sin embargo, el paso del tiempo deja una huella imborrable. Ya lo indicaba Max Neef de que las necesidades existenciales y axiológicas son finitas y permanecen y que son los satisfactores los que cambian y son de diverso tipo. Hay los unos violadores, seudosatisfactores, singulares, y otros, sinérgicos. Los nuevos medios de comunicación virtuales ya no precisan de territorios, los colectivos son a-espaciales. ¿Cómo, entonces, planificar para comunidades más virtuales que próximas?

Ciertas coordenadas han cambiado, como se ha intentado expresar en el texto, pero la nación está al debe en muchos planos (figura 2).

Figura 2. Distribución y jerarquía de los principales centros poblados



Fuente: Arenas, Arenas y Araya, 2010.

CONCLUSIONES

La política habitacional chilena ha experimentado múltiples fórmulas para resolver las exigencias de este satisfactor sinérgico —la vivienda—, a juicio de Max Neef (Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986). Ha habido aciertos y errores en ese gran laboratorio de políticas, sujeto por condiciones históricas, geográficas, territoriales, geológicas, climáticas y de producción económica que definen su forma de habitar. Hoy se puede aspirar a que la vivienda sea parte de derechos humanos económicos, sociales y culturales.

En este contexto, en la conformación de la nación ha estado presente la vivienda como un satisfactor demandado y exigido por lo habitantes al cual el Estado ha pretendido responder. Ha sido una demanda pública de más de un siglo. Cuando el Estado o la naturaleza lo impidieron, fueron los propios habitantes los que dieron una respuesta a su modo, a través de las invasiones de terrenos y movimientos sociales. En esta línea histórica, tanto el Estado como los habitantes, en conjunto o separadamente, dieron respuesta a la demanda por suelo y habitación, corriente que ha sido llamada la producción social de hábitat, representativa de todo el continente sur y centroamericano.

Las políticas de viviendas han respondido a los modelos económicos y de desarrollo que ha asumido el país a lo largo de su historia, así como también a las agendas mundiales de financiamiento y a las que se han desprendido de Naciones Unidas, y en particular Hábitat I y II.

Se puede afirmar que en cierto modo Chile ha tenido políticas públicas evolutivas en vivienda. Éstas se han realizado a lo largo del tiempo según los recursos del Estado y su sensibilidad pública y del propio habitante. No ha sido un logro de uno solo sino de ambos, en complemento.

Falta avanzar en un enfoque sustentable del hábitat, más allá de la vivienda. Ésta no es sólo un objeto, un producto de mercado, un patrimonio económico. Es un satisfactor de necesidades existenciales y axiológicas tales como el ser, tener, estar, pertenecer. Es cobijo, protección, afecto, entendimiento. Es también un sistema socioespacial, multiescalar, y un proceso. Sin embargo, esta forma de entenderla no va en consonancia con el modelo económico en boga y predominante en la región y el mundo. Es un enfoque a contracorriente. Hace falta, por ello, situarla y resolverla en esa encrucijada.

Cada país debe sacar sus propias conclusiones, pero América Latina pierde una gran oportunidad si no aprende de ella misma en estos retos y necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, F., C. Arenas y C. Araya. 2010. "Una primera aproximación a las estructuras básicas y principios organizadores del espacio geográfico chileno", *Revista de Historia y Geografía*, núm. 24, pp. 89-102. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez.
- CEPAL/BID. 2007. *Información para la Gestión de Riesgos de Desastres. Estudio de cinco países: Chile*. Ciudad de México: CEPAL/BID.
- DE SOTO, H. 1987. *El otro sendero*. Perú, Instituto Libertad y Desarrollo.
- DIARIO *EL MOSTRADOR*. 2013. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/11/falta-transparencia/>.
- FRÍAS Valenzuela, Francisco. 2000. *La Historia de Chile*. Tomos I y II. Vigésima edición. Santiago de Chile: Empresa Editora Zigzag.
- FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA. 2010. *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago de Chile.
- GALDAMES, L. 1996. *Historia de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- HIDALGO, R. 2005. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Serie Sociedad y Cultura, DIBAM.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS CHILE. 2002. *Censo de Población y Vivienda*. Chile.
- LHUMANN, N. 1998. *Sociología del riesgo*. Ciudad de México: Editorial Triana.
- MAX Neff, M., A. Elizalde y M. Hopenayn. 1986. *Desarrollo a escala humana*. Santiago de Chile: CEPAUR.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, CHILE. 2014. *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una nueva política urbana para Chile*. Santiago de Chile: Editores P. Jiménez y J. Ugarte.
- . 2009. *Déficit Urbano-Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- RODRÍGUEZ, A., y A. Sugranyes. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- SALAZAR, G. 2009. "Bicentenario Urbano en Chile: ¿Qué pueblo para qué ciudad?", *Revista INVI*, vol. 24, núm. 67. Santiago de Chile.
- SALAZAR, G., y J. Pinto. 1999. *Historia contemporánea de Chile I*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- SEPÚLVEDA, R., y R. Fernández. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro Cooperativista Sueco.
- TAPIA, R. 2014. "Algunos problemas y desafíos en materia de políticas urbano-habitacionales para Chile", en *Ética, poder y territorio*. Santiago de Chile: Le Monde Diplomatique Chile, Editorial Aún Creemos en los Sueños, pp. 23-32. Santiago de Chile.
- . 2011. "Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, periodo 1980-2002", *Revista INVI*, núm. 73, vol. 26, pp. 105-131.

- TAPIA, R. y W. Imilán. 2013. "Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social", en *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Universidad de Chile, pp. 249-256.
- TAPIA, R. y R. Mesías. 2001. *Hábitat popular progresivo. Vivienda y urbanización*. Santiago de Chile: INVI/FAU-Universidad de Chile, 145 p.