



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

**SANTIAGO DE CHILE (1960-1994): EL ROL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACIÓN
URBANA**

Memoria de título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor:

Lucas Bahamondes Pereira

Profesora guía:

Sofía Correa Sutil

Santiago, Chile

2023

“De un lado, la belleza que nos rodea, y
del otro, la ruina que estas defensas ocultan y acaso presagian...”

CARLOS FRANZ, *La muralla enterrada*

“Tu vecino no es una persona, es un ambiente. Es el ladrido de un perro, el ruido de un
piano, es una disputa por el muro medianero; es cañerías más ruidosas que las tuyas, o rosas
más bonitas que las tuyas”.

G. K. CHESTERTON, *The Irishman*

AGRADECIMIENTOS

En las siguientes líneas cumplo con mi deber de agradecer a las personas que colaboraron con quien escribe para la elaboración, revisión y finalización de la presente memoria.

En primer lugar, a mi familia, por su paciencia y comprensión durante el proceso.

En segundo puesto, a mis amigos, en especial a Kurt Scheel, Diego Troncoso y Francisca Cabedo, por sus palabras de aliento desde la mutua consideración, su aguda perspicacia con sus comentarios y sugerencias, además de su apoyo incondicional.

En tercer lugar, a mis compañeros del taller de memoria, por su paciencia para leer cada uno de los avances de la presente memoria, sus comentarios críticos y ayuda desinteresada.

Posteriormente, a la profesora Sofía Correa, por su agudeza intelectual plasmada en cada una de sus revisiones y comentarios, y por su invaluable diligencia con quien escribe durante todo este tiempo, las que indudablemente me permitieron realizar un trabajo riguroso.

En quinto y último lugar, a mis mascotas Choco y Kitty, quienes me acompañaron al momento de iniciar el camino del derecho y tomaron distintas direcciones, aunque con la convicción de reencontrarnos, sin que importe cuándo.

Todo error o imprecisión de la presente memoria es de exclusiva responsabilidad de quien escribe.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	3
ABREVIATURAS.....	7
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I: LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y EL URBANISMO. EL CASO DE SANTIAGO	19
1. El derecho enfrentando la problemática urbana.....	19
2. Urbanismo y el derecho urbanístico	23
3. La planificación urbana como herramienta estatal para dirigir la transformación urbana	29
3.1. La planificación ligada al Estado.....	29
3.2. ¿Por qué planificar? Una visión más allá del derecho.....	31
3.3. La prospección de la ciudad.....	34
4. El caso de Santiago de Chile	38
4.1. La dinámica y transformación de una ciudad.	39
4.2. El Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago (POU) de 1939.	44
4.3. El Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960.....	49
5. Recapitulación	55
CAPÍTULO II: EL PERÍODO DESARROLLISTA DEL ESTADO EN MATERIA URBANÍSTICA	59
1. Análisis del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960	59
1.1. Contenido del Plan Regulador Intercomunal.....	60

1.2.	Efectos del PRIS.....	67
2.	El entramado institucional del Estado.	74
2.1.	El contexto social y habitacional de Santiago.	74
2.2.	Las acciones del gobierno de Ibáñez en 1953 y el rol de la CORVI.....	78
2.3.	La creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.....	83
3.	La situación habitacional.....	89
3.1.	Las acciones del Estado en materia de vivienda.....	93
3.2.	Acciones colectivas de los residentes de la ciudad.....	104
4.	Recapitulación	115
CAPÍTULO III: EL DESARROLLO URBANÍSTICO DE SANTIAGO DURANTE LA DICTADURA MILITAR Y LOS PRIMEROS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN		117
1.	Los vertiginosos cambios del régimen cívico-militar en materia administrativa y urbanística.	118
1.1.	La instauración del modelo neoliberal por parte de la dictadura cívico-militar..	118
1.2.	La reconfiguración del Estado y los hitos urbanísticos.	124
2.	La situación habitacional durante el régimen militar.....	141
2.1.	Contexto general.	141
2.2.	El nuevo paradigma de las políticas públicas en materia de vivienda.....	145
2.3.	La política de las erradicaciones y radicaciones masivas en la ciudad.....	151
3.	El desarrollo urbano en los tiempos de la Concertación	170
3.1.	Análisis de la anatomía de la ciudad y acontecimientos urbanísticos relevantes.	171
3.2.	El Plan Regulador Metropolitano de 1994.	179
3.3.	La política habitacional de los primeros años de la Concertación.	187
4.	Recapitulación	199

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES.....	203
1. Recapitulación de los capítulos anteriores	203
2. Excurso: la situación de Santiago hasta nuestros días	227
BILIOGRAFÍA.....	240

ABREVIATURAS

AUDP: Áreas Urbanizables de Desarrollo Prioritario
CChC: Cámara Chilena de la Construcción
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CIAM: Congreso Internacional de Arquitectura Moderna
CIDU: Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales
CONADI: Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
CORBAHIT: Corporación de Servicios Habitacionales
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción
CORMU: Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI: Corporación de la Vivienda
COU: Corporación de Obras Urbanas
CUT: Central Única de Trabajadores
DDU: División de Desarrollo Urbano
DESAL: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina
DFL: Decreto con Fuerza de Ley
DIA: Declaración de Impacto Ambiental
DS: Decreto Supremo
EIA: Estudio de Impacto Ambiental
FONADI: Fondo Nacional para la Discapacidad
FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
INJ: Instituto Nacional de la Juventud
LBGMA: Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente
LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MOP: Ministerio de Obras Públicas
ODEPLAN: Oficina de Planificación Nacional
OEA: Organización de Estados Americanos
OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
ONEMI: Oficina Nacional de Emergencia
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PAP: Plan de Ahorro Popular
PDUC: Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado
PET: Programa Especial de Trabajadores
PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano
POU: Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago
PRIS: Plan Regulador Intercomunal de Santiago
PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PVP: Programa de Vivienda Progresiva
SAG: Servicio Agrícola Ganadero
SEREMI: Secretaría Regional Ministerial
SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer
SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización
SINAP: Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
ZODUC: Zonas urbanas de desarrollo condicionado
ZUC: Zona Urbanizable Condicionada
ZURC: Zona de Reconversión Urbana Condicionada

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figuras

Figura 1: Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago de 1939.....	46
Figura 2: Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960.....	61
Figura 3: La expansión de Santiago entre 1979 y 1985 durante la vigencia de la PNDU	138
Figura 4: Erradicación de pobladores de campamentos del área metropolitana, por comuna de origen y destino, 1979 – 1985.....	162
Figura 5: Localización de los proyectos de radicación de campamentos en la ciudad de Santiago, 1979-1992.....	164
Figura 6: El crecimiento de la mancha urbana de Santiago, 1991 – 2000.....	174
Figura 7: El Plan Regional Metropolitano de Santiago de 1994.....	183
Figura 8: Localización de poblaciones de vivienda social en Santiago, 1991-2000	196

Tablas

Tabla 1: Grilla de análisis del urbanismo de Jean-Paul Lacaze	34
Tabla 2: Crecimiento de la población de Santiago acorde a las estadísticas del censo	38
Tabla 3: Edificación pública iniciada cada año entre 1970 y 1978 en la Región Metropolitana (en miles de m ²)	72
Tabla 4: Familias en poblaciones callampas en la ciudad de Santiago, años 1952 y 1959	76
Tabla 5: Población y superficie de la ciudad de Santiago, 1952 – 1970	76
Tabla 6: Cantidad de viviendas construidas en Chile por la CORVI entre 1954 y 1956	94
Tabla 7: Viviendas iniciadas y terminadas por el sector público entre 1971 y 1973.....	103
Tabla 8: Ocupaciones ilegales de terrenos en Chile, 1968 – 1971.....	111
Tabla 9: Tipologías de relaciones entre los movimientos sociales y el Estado en materia de vivienda	113
Tabla 10: Viviendas sociales y básicas, terminadas y en ejecución, por año – 1980 a 1989	161

Tabla 11: Familias erradicadas en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985, según municipios de llegada y salida.....	138
Tabla 12: Número de soluciones del programa de radicación de campamentos en los distintos municipios de la ciudad de Santiago, 1979 – 1982.....	162
Tabla 13: Viviendas entregadas a través de los programas del MINVU, 1973 – 1989	164
Tabla 14: Crecimiento urbano por comuna, 1991 – 2000.....	174

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la ciudad se ha convertido en un tema que ha despertado el interés de las primeras líneas de los medios de comunicación. Al abarcar tantos aspectos, los debates en torno a ella han tomado contexto desde diversas materias que van desde la convivencia vial, el desarrollo del mercado inmobiliario, la posibilidad de las personas para adquirir una vivienda adecuada, el uso sustentable de los recursos naturales, el tratamiento de residuos, el gobierno y la administración a nivel local y regional, entre otros. En suma, un conjunto de problemas y tópicos que requieren de un tratamiento apropiado para que cada área de conocimiento y de acción se comporte de forma conveniente.

En el caso del derecho, este complejo escenario de cuestiones también ha sido tratado mediante un desarrollo multidimensional dentro del mundo de los operadores jurídicos, las autoridades públicas y de organizaciones de la sociedad civil, y la doctrina. Como resultado actual, existen diversas ramas jurídicas que conviven e interactúan al ritmo de los tiempos de la ciudad. Dentro del derecho público existen campos como el derecho administrativo, constitucional y regulatorio, además de materias especiales como el derecho de aguas, el derecho ambiental y el derecho urbanístico, por mencionar algunos.

En la presente memoria, nuestro interés radica en el rol que ha tenido el Estado en el desarrollo de las ciudades, es decir, qué orientaciones han determinado sus actuaciones; el contexto político, social y económico que ha debido enfrentar; la forma en que desarrolló su actuación; y los efectos –esperados e inesperados– que surgieron de su rol. A efectos de acotar el estudio del tema, concentramos nuestra atención en la ciudad de Santiago de Chile y su desarrollo durante la segunda mitad del siglo pasado, específicamente entre los años 1960 y 1994. Las razones para elegir este período radican, por un lado, en los diferentes proyectos políticos que surgieron en los distintos gobiernos de la época y, por otro lado, en la vigencia del Plan Regulador Intercomunal de Santiago, un instrumento relevante para entender el desarrollo de la capital.

Aunque de primeras el tema parece definido, es necesario seguir con su delimitación a través de otras aclaraciones. Como mencionamos anteriormente, la presente memoria busca estudiar el rol del Estado en la transformación de Santiago durante los años 1960 y 1994. Para ello, se utilizaron distintas referencias bibliográficas y otro tipo de documentos del área del derecho, el urbanismo y la historia: específicamente, el derecho público –dentro del que destaca la rama administrativa, constitucional y urbanística–, los estudios sobre las contingencias de la urbe dentro de una continua y tensa relación entre los distintos habitantes, y la historia urbana de Santiago, la historia política del siglo XX chileno y la historia social. Por consiguiente, no trata de una tesis exclusivamente de derecho, urbanismo ni historia. Lo anterior se justifica porque, aun cuando es inevitable la limitación de la perspectiva de un método de investigación propio de una disciplina–v.gr. la investigación jurídica propia del jurista–, consideramos necesario ampliar la mirada a aspectos más allá de lo jurídico a la hora de estudiar la ciudad. De esta manera, se vuelve más probable obtener un análisis más profundo y enriquecedor.

Ahora bien, a la hora de realizar el análisis a Santiago es necesario el establecimiento de temas determinados para guiarnos a lo largo del tiempo. Para comenzar, es menester tomar en cuenta la relevancia de la historia política del siglo XX chileno y usarla como un eje de referencia. La existencia de diversos proyectos políticos durante los gobiernos de Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende, Augusto Pinochet y Patricio Aylwin permiten ilustrar los diferentes matices que tomó tanto la orientación del Estado sobre la ciudad como sus formas de actuación. Posteriormente, abarcamos el estudio del período antedicho a través de tres temas orientadores, a saber, la planificación –en su carácter territorial y urbana–, el aparataje estatal relevante en la regulación y formulación de políticas incidentes en la ciudad, y la situación habitacional del territorio. Asimismo, se tendrá en cuenta la situación urbana de las distintas clases sociales, como la ubicación de sus barrios y el desarrollo de estos, además de su transformación hacia una mayor complejidad de la ciudad.

Utilizamos la planificación puesto que es uno de los conceptos capitales en el estudio del urbanismo, las normas jurídicas relevantes sobre la ciudad y el desarrollo posterior del derecho urbanístico como una rama jurídica específica. Como será explicado en el capítulo uno, la

planificación nació en un contexto urbano de contingencias sociales que dejó en evidencia el carácter problemático de la convivencia de las distintas clases sociales. Ello implicó que el Estado se involucrara en la realidad social con el objeto de satisfacer necesidades, siendo la planificación una de estas formas de actividad. Un ejemplo ilustre es el surgimiento de los instrumentos de planificación territorial; en el caso de Santiago, el tratamiento de los problemas de la ciudad comenzó a ser abordado mediante planes reguladores, lo que significó, a su vez, un aumento en la complejidad de la forma de acción y regulación estatal. Durante el siglo XX, la planificación fue un tema que, por un lado, permitió la individualización paulatina del derecho urbanístico y, por otro lado, se constituyó como uno de los pilares de las ideologías políticas y económicas de carácter social del siglo. En el caso del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, como será profundizado posteriormente, este instrumento tuvo la particularidad de estar en vigencia en una época de diferentes gobiernos con entendimientos políticos muy distintos, por lo que su estudio permitirá entender la elocuencia de sus bases, medidas y efectos buscados. En otras palabras, el desarrollo de Santiago desde 1960 en adelante no puede estudiarse sin tener en cuenta la relevancia del citado Plan Regulador.

El otro punto orientador, el entramado institucional del Estado, incorpora el contexto social de la ciudad, es decir, en qué situación se encontraban las distintas clases sociales y sus relaciones dentro de Santiago, y los problemas existentes en la urbe, con el objeto de establecer la relación de esta con el Estado. Asimismo, contempla la situación del aparataje estatal en esta materia a nivel orgánico, normativo, y gestión y políticas públicas. El aspecto orgánico, como la expresión lo indica, contempla los organismos administrativos existentes en la época atinentes en el tratamiento de la ciudad, la creación de nuevos organismos, además de su modificación y reorganizaciones. El aspecto normativo, por su parte, trata de los cuerpos normativos, valga la redundancia, a nivel constitucional, legal e infra legal desarrollados por el Estado. El ámbito de gestión y políticas públicas se refiere a la formulación de determinadas medidas concretas y de gestión relativas a asuntos públicos, en este caso, en materia urbanística y aquellas que tengan incidencia, como la ambiental.

El último punto, la situación habitacional, como su nombre lo indica, trata el contexto de aquellas clases sociales que tuvieron dificultades o derechamente no pudieron acceder a una vivienda adecuada. La razón de que este tema sea uno de los ejes orientadores de la presente memoria consiste en el grado exponencial de relevancia que tuvo durante la segunda mitad del siglo XX, al punto de que por varios años se convirtió en uno de los temas políticos centrales del país. Dicho lo anterior, a lo largo de la memoria se va a tratar el contexto social de la situación habitacional, los organismos administrativos competentes en esta materia, las políticas públicas desarrolladas por el Estado y los resultados de estas fórmulas. El análisis se realizará tanto en el aspecto de la cantidad y calidad de las viviendas, como también de las medidas relevantes en términos de, por ejemplo, equipamiento urbano y servicios. Es importante aclarar que no se analizará el bien público de la vivienda desde la perspectiva de los derechos fundamentales, puesto que el tema a analizar es más amplio que el mero tratamiento la vivienda social.

Delimitado el tema de investigación de la presente memoria, toca abordar su tesis. Nuestro objetivo es profundizar en el rol que ha tenido el Estado durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente entre 1960 y 1994, sobre el desarrollo de la ciudad de Santiago. Para ello, afirmamos que la relación entre el Estado, la ciudad y el urbanismo depende de las doctrinas políticas y del régimen político y de gobierno adoptados en estos períodos. No obstante, sostenemos que, aun cuando puede afirmarse que existió un Estado desarrollista desde 1960 y, desde 1973, un Estado desregulador que dio preeminencia al mercado, existe una tendencia en la transformación de Santiago, querida o no por el Estado, consistente en la extensión hacia la periferia del territorio, complejizando la dinámica de la ciudad pero, a la vez, generando segregación urbana que ha acentuado, hasta nuestros días, el problema de la exclusión social.

Cabe recalcar que, en general, en esta materia existen trabajos de investigación en el ámbito del derecho y del urbanismo que han tratado aspectos puntuales, como la planificación urbana, la gestión urbana y del suelo, la vivienda social, o el desarrollo orgánico del Estado, por mencionar algunos aspectos. No obstante, a medida que se profundice a lo largo de la presente memoria, dentro del campo del derecho no abundan los textos que se refieran al rol del Estado

en el desarrollo de Santiago, de las consecuencias de sus acciones generales y concretas, y que además incorpore una perspectiva múltiple al tener en cuenta los trabajos elaborados dentro del urbanismo y de la historia urbana. Para tener una referencia, dentro del derecho urbanístico no es común contemplar investigaciones desde una perspectiva histórico-jurídica que miren el fenómeno de la ciudad desde una perspectiva general, es decir, que no contemple exclusivamente un ámbito normativo como leyes e instrumentos de planificación territorial. El análisis de la situación de Santiago permite no sólo profundizar el aspecto normativo del derecho urbanístico, sino también los resultados de tales cuerpos normativos y otros aspectos de la disciplina, como la gestión urbana, la disciplina urbanística y el cumplimiento o no de objetivos de políticas públicas.

Asimismo, dentro de la historia urbana de nuestro país no abundan trabajos que se refieran al desarrollo de Santiago en el período antedicho y que tenga en cuenta el rol del Estado desde los diversos aspectos mencionados en párrafos anteriores, el rol de la planificación, el devenir y convivencia de las distintas clases sociales, y el resultado del papel que tomó el aparataje estatal en el tratamiento de las contingencias sociales. Un trabajo que puede compartir las características de esta presente memoria es el texto de Armando de Ramón *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. No obstante, consideramos que la presente memoria difiere de este porque, en primer lugar, la perspectiva principal de la presente tesis es el derecho; asimismo, contempla un eje estructurante a lo largo de todo el texto para guiar los ejes orientadores, como lo son la planificación territorial y urbana, el entramado institucional del Estado y la situación habitacional, y sus efectos. Igualmente, estudia una parte del período en que la Concertación estuvo en el poder, especialmente el gobierno de Patricio Aylwin y, en términos secundarios, distintas materias que justifican un tratamiento más allá de 1994.

Para el desarrollo de la memoria se ha utilizado referencias bibliográficas del derecho, el urbanismo y la historia. Como explicamos precedentemente, en el ámbito del derecho se destacan trabajos propios del derecho público, destacando el derecho administrativo, constitucional, urbanístico y otras ramas que tengan incidencia, como el derecho ambiental. Todo ello, en cuanto a aspectos dogmáticos, empíricos e históricos. Respecto al urbanismo,

fueron usados trabajos que se refieren a diferentes aspectos de la disciplina en general, como la planificación, e investigaciones sobre el desarrollo de Santiago durante el período descrito, como la misma planificación urbana, la gestión urbana, la situación habitacional, las técnicas de regulación como la zonificación, el estudio de instrumentos de planificación territorial, entre otros aspectos. Por último, en cuanto a las referencias bibliográficas de la disciplina de la historia, usamos aquellas que tratan la historia urbana de Chile y Santiago durante el siglo pasado, la historia de la vivienda social, la historia política y, por último, la historia social para referirnos a la situación e impacto de los asentamientos informales. Por otro lado, dentro de la recolección de datos bibliográficos destacan documentos oficiales, como cuerpos normativos dentro del ordenamiento jurídico a nivel constitucional, legal e infra legal y estudios de organismos administrativos, como memorias de gestión y otros documentos análogos de carteras ministeriales.

Para finalizar, toca referirnos a la estructura de la presente memoria. El primer capítulo busca establecer el marco de estudio, esto es, la relación entre el derecho y la ciudad a través de un análisis a Santiago durante los años 1960 y 1994. Para ello, busca destacar la relevancia tanto del derecho como del urbanismo en el enfrentamiento de problemas sociales surgidos en las ciudades a partir de la revolución industrial y el desarrollo de una alianza disciplinar hacia el derecho urbanístico. Asimismo, justifica la importancia de estudiar el rol del Estado por medio de uno de los conceptos centrales del derecho urbanístico, la planificación urbana, con el objeto de establecer prospecciones de ciudades y propuestas para su concreción a través de los instrumentos de planificación territorial. Por último, se especificará en el caso de Santiago de Chile en cuanto a la dinámica urbana y problemas sociales que tenía y los diversos planos reguladores para ello.

El segundo capítulo abarca el período desarrollista del Estado en materia urbanística que data desde la década de los sesenta hasta 1973. Para ello, tomamos como referencia el Plan Regulador de Santiago de 1960 para realizar un análisis de su contenido, su visión prospectiva de la ciudad y el cumplimiento o no de sus efectos. Asimismo, nos adentramos en el entramado institucional del Estado, esto es, la situación orgánica de la Administración del Estado en

materia urbanística, que van desde las medidas de Ibáñez del Campo y la creación de la Corporación de la Vivienda y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Posteriormente, profundizamos la situación habitacional de Santiago desde la segunda mitad del siglo pasado hasta los primeros años de la década de los setenta. Para ello, destacamos las acciones relevantes del Estado en materia de vivienda y las acciones colectivas de los residentes de los asentamientos informales, como las poblaciones callampa, las tomas y los campamentos.

En el tercer capítulo nos referimos al período que data desde la instauración de la dictadura militar hasta los primeros gobiernos de la Concertación, en general el mandato de Patricio Aylwin. Lo anterior abarca las implicancias que significó el cambio del régimen cívico-militar en materia administrativa y urbanística, como la implementación del modelo neoliberal en el país, además de la reconfiguración del Estado con incidencia en la ciudad y los hitos urbanísticos de la época. Igualmente, se profundiza en la situación habitacional durante la dictadura militar, tomando en cuenta el contexto general de las distintas clases sociales luego del golpe de Estado, el nuevo paradigma de las políticas públicas en materia de vivienda y las distintas políticas públicas implementadas, dejando un espacio destacado para la política de erradicaciones y radicaciones masivas en Santiago. Además, contempla el desarrollo urbano de la ciudad en los tiempos de la Concertación, en primer lugar a través de un análisis de la anatomía de la ciudad luego de la dictadura y los hitos urbanísticos del período; en segundo lugar, el estudio del Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994 en cuanto a su contenido, efectos e importancia dentro del entendimiento de los instrumentos de planificación; y en tercer lugar, la política habitacional en los primeros años del retorno a la democracia.

El cuarto y último capítulo contiene una recapitulación de los capítulos anteriores con el objetivo de establecer las conclusiones de la presente memoria. Además, incorpora un excursus que menciona de forma general los hechos relevantes en materia urbanística posteriores a 1994 y que no hayan sido profundizados a lo largo de la memoria, los hechos relevantes en materia de planificación y aquellos importantes relativos a la situación habitacional. Finaliza con una exposición general de cambios que han acaecido en Santiago y que existen hasta nuestros días,

con la finalidad de tener una imagen macro de los problemas principales de la ciudad en la actualidad.

CAPÍTULO I: LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y EL URBANISMO. EL CASO DE SANTIAGO

1. El derecho enfrentando la problemática urbana

En el último tiempo, en nuestro país han concurrido casos mediáticos de conflictos sociales y urbanos que mostraron un nivel de tensión relevante y en que el derecho, en específico los tribunales de justicia y los organismos administrativos del Estado, han tenido la tarea inevitable de tomar postura. No solamente una postura jurídica relativa a un caso concreto, donde las partes actúan en favor de sus intereses, sino un conflicto social complejo que se da en una parte de la ciudad.

El denominado caso de los “guetos verticales” ilustra bien el punto anterior. Los hechos son los siguientes: en la comuna de Estación Central, varias empresas inmobiliarias, amparadas por permisos municipales –siendo los más importantes los permisos de edificación, puesto que habilitan jurídicamente al titular de este permiso a construir en un terreno determinado– aprobados por el Director de Obras Municipales de la Municipalidad, concretaron sus proyectos al construir distintas edificaciones que significaron un aumento vertiginoso de la densidad urbana de la comuna, alterando la dinámica del lugar y afectando la calidad de vida de los residentes de los edificios y sus vecinos¹. Se ha afirmado que una de las causas que facilitaron la edificación de las polémicas construcciones fue la ausencia de una planificación urbana, en específico, un Plan Regulador Comunal antiguo –que data del año 1983– que no contemplaba normas de límite máximo de altura para las construcciones continuas, como las edificaciones señaladas, posibilitando la aprobación de proyectos inmobiliarios que “superan los 30 pisos, en los cuales se alcanzaría una suma superior a los 2.000 departamentos”².

¹ Cociña y Burgos (2017).

² Maturana (2017), párrafo 9.

En tanto, el polígono delimitado por las avenidas 5 de Abril, Ecuador, Exposición y Las Rejas carecía de una normativa específica que regulara las edificaciones. Y ante el desarrollo vertiginoso de aprobación de proyectos inmobiliarios de gran altura y densidad:

“En mayo del 2016 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo aclaró que si en un lugar no hay una norma de altura, *no pueden aprobarse edificios continuos*. Pero antes de ese pronunciamiento, desde 2014, una serie de empresas inmobiliarias solicitaron permisos de edificación en el polígono en cuestión. Su argumento fue que, al no existir un límite de altura en las normas generales para edificios de agrupación continua, era el desarrollador inmobiliario el que lo establecía”³ (énfasis añadido).

Contra este instrumento administrativo de la División de Desarrollo Urbano, las inmobiliarias acudieron a la Contraloría General de la República, la cual, por medio del Dictamen N° 27.918 del 12 de noviembre de 2018, afirmó que los 27 permisos de edificación para construcciones de edificación continua otorgados por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central, antes de la dictación de la circular mencionada, fueron otorgados ilegalmente, por lo que la Municipalidad de Estación Central debía iniciar un procedimiento invalidatorio para dejar sin efecto tales permisos.

La decisión de la Contraloría desencadenó el inicio de varios juicios por parte de las inmobiliarias, quienes interpusieron diversas acciones judiciales para controvertir la decisión del órgano contralor y las exigidas por este organismo a otras instituciones para dejar sin efecto los permisos de edificación⁴. Uno de los casos judiciales más polémicos data del 20 de octubre de 2020, en el que la Inmobiliaria Dalmacia interpuso un recurso de casación en sede de reclamo de ilegalidad municipal para impugnar el acto de invalidación del permiso de

³ Cociña y Burgos (2017). Véase también la Circular N° 203 (DDU 313) de 16 de mayo de 2016 de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

⁴ A modo de ejemplo, la Corte de Apelaciones de Santiago falló en contra de empresas inmobiliarias que interpusieron recursos de protección (Diario Constitucional. Corte de Santiago rechazó protección deducida por inmobiliarias en contra de dictamen de Contraloría que declaró ilegales los permisos de edificaciones de “guetos verticales” en Estación Central. 12 de marzo de 2020).

edificación⁵. La Corte rechazó el recurso interpuesto por la inmobiliaria, afirmando que, acorde a la interpretación de la División de Desarrollo Urbano, en caso de que no exista una norma urbanística que regule la altura máxima permitida de una edificación continua, no podrá construirse bajo este concepto, no dejándose esa decisión, en caso de que no haya una norma de este tipo, a la “libre determinación” de la inmobiliaria a edificar a la altura que ella quiera.

Sin perjuicio del caso explicado, una de las sentencias más interesantes sobre esta materia fue la que dictó la Corte Suprema, con Rol N° 7.610-2019 del 6 de diciembre de 2019, en el cual la Inmobiliaria Toro Mazotte N° 115 S.A. se enfrentó al Servicio de Evaluación Ambiental. Trata de lo siguiente: la empresa interpuso un recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, que rechazó la reclamación que interpuso la inmobiliaria respecto de la Resolución Exenta N° 1.422 de 13 de diciembre de 2016, emitida por el Servicio de Evaluación Ambiental, en el marco de un proyecto ubicado en Estación Central que fue rechazado por ser ambientalmente desfavorable, debido a que generaba o presentaba los efectos, características o circunstancias del artículo 11° letra c) de la Ley N° 19.300, esto es, reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; y del artículo 7° letra b) del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprobó el Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental, a saber, por obstrucción o restricción a la libre circulación, conectividad o el aumento significativo de los tiempos de desplazamiento.

Dentro de los argumentos esgrimidos por la Corte, llama la atención la siguiente afirmación contenida en el considerando trigésimo octavo:

“Que, entonces, no resulta caprichosa la vinculación con el medio humano que efectúa el Director del Servicio de Evaluación Ambiental para analizar la DIA (Declaración de Impacto Ambiental), pues se trata de un *elemento mínimo* que el interesado debe incorporar, puesto que, éste importa, también, estudiar la manera como un proyecto o actividad afecta directa o

⁵ El caso es el fallo Rol N° 59.783-2020. Sobre la noticia en prensa, véase: La Tercera. Corte Suprema ratifica ilegalidad de los “guetos verticales” en Estación Central. 22 de octubre de 2020.

indirectamente en un área determinada, lo que no sólo se refiere a aspectos físicos, sino que *necesariamente debe abarcar aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que se verán afectadas por el proyecto* y que no es un elemento privativo de aquellos que requieren un EIA (Estudio de Impacto Ambiental)” (énfasis añadido en la última parte)⁶.

El tribunal tomó en cuenta la realidad que vivía la zona, esto es, la construcción de proyectos inmobiliarios a falta de plan regulador, generando efectos perniciosos en el desplazamiento y la calidad de vida de las personas, las que habitaban en tales edificios y los vecinos⁷. Igualmente, le dio importancia a la labor de las autoridades ambientales para resguardar el equilibrio urbanístico en las zonas donde se emplazan los proyectos inmobiliarios, “de forma que vayan en pro de mejorar la vida de las personas que llegan a vivir a un lugar determinado y de aquellas que se encuentran asentadas en la misma comuna, para en definitiva obtener un avance armónico del desarrollo de la ciudad”⁸.

De los casos explicados anteriormente, podemos destacar dos aspectos. El primer aspecto consiste en el rol que tienen los organismos estatales, sean autónomos o no, para operar de forma general y particular en situaciones relativas a la ciudad y su desarrollo. No solo es importante la existencia de un conjunto de normas jurídicas armónicas en materia urbanística, sino que estas deben ser observadas, interpretadas y protegidas por las instituciones del Estado, administrativas y jurisdiccionales, en el marco de una cantidad de objetivos a cumplir. El segundo aspecto tiene que ver con la forma como se han abordado estos casos, sobre todo este último. A este respecto, tanto la Corte Suprema como el Servicio de Evaluación Ambiental le dieron importancia a factores que inciden directamente en la calidad de vida de las personas y en la dinámica urbana de un lugar determinado dentro de la ciudad. Como el proyecto inmobiliario de este caso fue de iniciativa privada por una empresa, deberá sujetarse, como los demás, a los requerimientos técnicos y jurídicos en materia urbanística exigidos por el ordenamiento jurídico y por las instituciones estatales, motivados por una buena convivencia

⁶ Corte Suprema. Fallo Rol N° 7.610-2019, de 6 de diciembre de 2019. Considerando trigésimo octavo.

⁷ Corte Suprema. Fallo Rol N° 7.610-2019, de 6 de diciembre de 2019. Considerando trigésimo octavo.

⁸ Corte Suprema. Fallo Rol N° 7.610-2019, de 6 de diciembre de 2019. Considerando trigésimo noveno.

de los distintos actores e intereses que comparten un espacio común dentro de la ciudad, con el objetivo de condicionar su licitud al cumplimiento de tales requerimientos.

Por consiguiente, de esta forma el derecho se convierte en una herramienta útil a la hora de enfrentar los problemas y complejidades propios de una ciudad. No fue, entonces, que se concentraran en materias jurídicas estrictamente formales a la hora de entablar el caso concreto, sino que lo entendieron como un conjunto de hechos en el mundo que, como hechos en el mundo, inciden directamente en la dinámica de un área donde conviven personas, actividades, empresas, medios de transporte, medio ambiente, entre otros; en suma, un complejo multidimensional de hechos y factores que interactúan en inevitable y continua tensión.

Actualmente esta herramienta es utilizada por distintos actores públicos y privados, pero es el Estado el que, sin duda alguna, tiene el rol protagónico de crear normas jurídicas legales, reglamentarias e infra reglamentarias; el desarrollo e implementación de políticas públicas y de gobernanza; la actuación estatal urbanística que permite la aprobación e invalidación de permisos, mantener la disciplina urbanística a través de la aplicación de multas y decretos de demolición; generar políticas de implementación de vivienda, entre otros aspectos.

De todo lo anterior, podemos concluir que el derecho es un elemento útil para el Estado a la hora de interiorizarse en la ciudad, su origen, dinámica y complejidades. Para ello, se complementa con la disciplina del urbanismo para, desde una mirada interdisciplinaria, enfrentar los problemas y desarrollar propuestas a lo urbano.

Ahora bien, para adentrarnos a la relación entre el urbanismo y el derecho, debemos referirnos a la disciplina del urbanismo y la forma de irradiación al derecho.

2. Urbanismo y el derecho urbanístico

Partamos por conocer el significado de la palabra urbanismo. La Real Academia Española la define bajo tres acepciones: (i) como el conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades; (ii) como organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad; y (iii) como concentración y distribución de la población en

ciudades⁹. La primera acepción se refiere al urbanismo como disciplina técnico-científica y las restantes como hechos; el elemento común de tales sentidos es la presencia de la ciudad, sea como objeto de estudio, sea como hecho central que ocurre en el mundo. Aun cuando definir la ciudad es un ejercicio difícil, debido a las distintas definiciones que se han dado acorde a las diferentes concepciones que se han generado en la historia¹⁰ –v.gr. son distintas las visiones de mundo que subyacen a la polis griega, la ciudad medieval, la ciudad barroca, la ciudad industrial, y otras–, sí podemos realizar una distinción que conecta la ciudad con el urbanismo. Podemos distinguir a la *ciudad generada* –o *ciudad real*– de la *ciudad planificada*–o *ciudad ideal*–: la primera corresponde a los asentamientos urbanos desarrollados a lo largo de la historia del ser humano, mientras que la segunda corresponde a la organización del asentamiento humano, a la planificación racional a la hora de formar el espacio urbano. Por ende, es una actividad que se hace cargo de contingencias específicas que generalmente consisten en problemas sociales.

El caso paradigmático que ilustra y, a la vez, contiene los primeros esfuerzos por planificar la ciudad es la época de la revolución industrial, cuyos fenómenos relevantes son: la migración del campo a la ciudad, el incremento de la población, el desarrollo de la producción industrial, el desarrollo de infraestructuras y construcciones de industrias, transporte y otros bienes públicos¹¹. Fue el cambio económico, de carácter revolucionario, el que concentró la población en la ciudad, generando problemas culturales, económicos, medio ambientales y sociales, que causó tensiones dentro de la sociedad sobre, entre otros aspectos, el espacio físico –v.gr. el problema del hacinamiento y la insalubridad en barrios periféricos–. En otras palabras, el ritmo vertiginoso de los nuevos fenómenos generados por la revolución industrial en la ciudad conllevó la creación de necesidades sociales que requerían una respuesta, las que se basaron en utopía social y urbana, políticas de Estado, o bien, en iniciativas privadas ¹².

⁹ Real Academia Española. s.f. Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/urbanismo> (consulta en línea: 1 de diciembre de 2020).

¹⁰ Chueca (2011), 10.

¹¹ Winfield (2010), 17.

¹² Para profundizar sobre el carácter ideológico de los diagnósticos y respuestas desarrolladas en la época del siglo XIX y, en general, del urbanismo como disciplina que trata de satisfacer necesidades sociales, véase Winfield (2010), 23-37.

Respecto a las políticas de Estado, de los mecanismos que tuvo para hacerse cargo de las contingencias urbanas destacó la actividad legislativa y normativa. Concentrándonos en Chile, si bien en el siglo XIX era un país naciente predominantemente rural, con ciudades pequeñas en comparación a otras urbes latinoamericanas¹³, a partir de 1830 comenzó a experimentar un cambio demográfico que ocasionó un aumento de la población urbana y un crecimiento exponencial de las ciudades¹⁴. La consecuencia de lo anterior consiste en un proceso similar vivido en Europa a causa de la revolución industrial: el aumento de los asentamientos periféricos de la ciudad y sus respectivos problemas, como hacinamiento e insalubridad¹⁵. Entonces, el Estado y las organizaciones administrativas, como municipalidades, se hicieron cargo de tales contingencias por medio de, entre otros, la producción de normas jurídicas.

En este punto, Eduardo Cordero discierne entre las disposiciones normativas que regulan lo urbano. Por un lado, están las *normas de incidencia urbanística*, esto es, aquellas normas centradas en la regulación del derecho de propiedad, pero sin mirar al uso del suelo como una función pública. Por otro lado, está la *normativa urbanística propiamente tal*, la que establece una regulación del uso y la edificabilidad del suelo¹⁶. Asimismo, diferencia entre un concepto amplio y un concepto estricto de normativa urbanística: el primero comprende toda norma que regula la creación y el orden de la ciudad, mientras que el segundo sentido entiende tales normas sobre la base de una función pública, la cual busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad como respuesta a las necesidades sociales y económicas de la población urbana¹⁷. De lo anterior se deduce que no existió una legislación eficaz que regulara el fenómeno de la urbanización desde una visión integral, es decir, mirando el crecimiento de la ciudad como algo planificado y con una distribución equitativa de cargas sociales. Esto no quiere decir que, por ejemplo, Santiago haya nacido de forma espontánea; al contrario, desde

¹³ Jocelyn-Holt (2004), 151-180.

¹⁴ Cordero Quinzacara (2017), 130. Sobre el cambio demográfico de la ciudad de Santiago desde la mitad del siglo XX en adelante, nos referiremos a él posteriormente.

¹⁵ De Ramón (1978), 253-276.

¹⁶ Cordero Quinzacara (2017), 130-131.

¹⁷ Cordero Quinzacara (2017), 131.

sus orígenes se contempló como una ciudad pensada. Lo que sí ocurrió en el siglo XIX y XX fue un crecimiento exponencial e inorgánico de la ciudad¹⁸.

Ahora bien, el que no haya existido una legislación eficaz para regular integralmente el fenómeno de la urbanización y la planificación de Santiago no significa que no existieron esfuerzos. Desde la segunda mitad del siglo XIX la clase dirigente intentó varias veces formular una normativa que recogiera las reflexiones sobre el estado de la ciudad y la necesidad de remodelarla¹⁹. El primer esfuerzo para contemplar una visión global de Santiago surgió en 1872 con el objetivo de establecer un plano de la capital, mediante un proyecto de ley que, no obstante ser aprobado por el Congreso, contemplaba eventuales gastos por parte de las municipalidades²⁰. Este proyecto fue aprobado y convertido en ley en junio de 1874, como la “Apertura i prolongación de calles i paseos públicos en la ciudad de Santiago”. A juicio de Katherine Vyhmeister, esta ley es importante puesto que puede considerársele como un plan regulador de la ciudad, esto es, proveía soluciones contingentes y una planificación futura, cuyas directrices fueron plasmadas por el ingeniero Ernesto Ansart por encargo del intendente de la época, Benjamín Vicuña Mackenna²¹. El principal problema surgido con el mencionado cuerpo normativo, y que a la larga significó su fracaso, fue el incumplimiento de la ley por parte de propietarios y autoridades, al no existir sanciones asociadas a esta, v.gr., infracciones a las normas de líneas y alturas de construcción. Por ende, en la práctica la situación de Santiago siguió siendo la misma.

Hubo un segundo intento en 1892, también desde el Congreso Nacional, con el propósito de mejorar la ley vigente. Luego de años de discusiones parlamentarias y acontecimientos nacionales, principalmente de índole político y económico, que trabaron el proyecto, fue aprobado y publicado bajo la Ley N°2.203 que “fija las disposiciones a que deberá sujetarse la construcción de edificios, apertura, ensanche, union, prolongacion o rectificacion de calles de la ciudad de Santiago” (sic), de septiembre de 1909²². Tal proyecto dejó en manos de la

¹⁸ Fernández Richard (2012b), 52-58.

¹⁹ Vyhmeister-Fábregas (2019), 214.

²⁰ Vyhmeister-Fábregas (2019), 216.

²¹ Vyhmeister-Fábregas (2019), 218.

²² Vyhmeister-Fábregas (2019), 220-224.

Municipalidad de Santiago la creación y aprobación de un plano que contemplara la creación de diagonales, el trazado de calles, plazas y avenidas. El problema de esta ley es que las autoridades municipales nunca aprobaron el plano conforme a ella, por lo que no tuvieron herramientas para regular el crecimiento urbano acorde a una planificación esbozable²³.

El problema anterior, junto a los reclamos de abusos de las autoridades municipales que, en ese entonces, se daban en contexto de las atribuciones otorgadas por la Ley de Comuna Autónoma, generaron nuevamente esfuerzos en el Congreso Nacional. Se destaca un informe elaborado por una Comisión Mixta de senadores y diputados que fijó un plano de la ciudad y su transformación, y la creación de la Junta de Transformación encargada de la dirección, inspección y administración de las obras²⁴, buscando reemplazar las labores de dirección y vigilancia de la municipalidad a un ente permanente. Nuevamente, el proyecto fue modificado por diversas instancias –v.gr. la Sociedad Central de Arquitectos con colaboración del Instituto de Ingenieros y la Comisión de Bellas Artes, que propuso la creación de diagonales para conectar el barrio donde se ubicaba el Palacio de La Moneda –años después, lugar donde se confeccionaría el Barrio Cívico– con puntos relevantes de la ciudad y zonas alejadas, una vía de circunvalación que estableciera los límites urbanos, una ampliación de facultades a la Junta y cambiándole el nombre a Consejo Permanente de los Servicios de Arquitectura de Santiago– estuvo en el Congreso por años, terminando archivado en 1918²⁵.

A causa de lo anterior, el inicio de un derecho urbanístico legislado lo podemos encontrar en la regulación de transformación de ciudades, las que fueron respuestas a las necesidades sociales de la transformación de las urbes y de los desastres naturales ocurridos, como terremotos o incendios²⁶. Fue en la década de 1930 cuando comenzó a crearse legislación propiamente urbanística²⁷, llegándose a la vigente Ley General de Urbanismo y Construcciones del 13 de abril de 1976. Este cuerpo normativo regula de forma integral materias urbanísticas tales como la planificación urbana, los límites urbanos, el uso del suelo, la construcción y los

²³ Vyhmeister-Fábregas (2019), 225.

²⁴ Vyhmeister-Fábregas (2019), 226.

²⁵ Vyhmeister-Fábregas (2019), 226-229.

²⁶ Cordero Quinzacara (2017), 134-142.

²⁷ Cordero Quinzacara (2017), 142-150.

permisos, etc. Estas disposiciones forman parte de, en términos de Eduardo Cordero, la normativa urbanística propiamente tal.

Pero no solamente deben importarnos las normas jurídicas legales que componen al derecho urbanístico, sino sus otros elementos, como los planes reguladores de territorios determinados, el actuar del Estado y organismos administrativos autónomos, entre otros. En suma, es crucial tener en cuenta que el urbanismo, además de ser una disciplina, se configura como una disciplina esencialmente unida a la práctica político-administrativa del Estado:

“El urbanismo se convierte en principio de intervención pública en la expansión urbana o para la creación de nuevas ciudades (...). El desarrollo del urbanismo como práctica pública reglada se asocia a la asunción por parte de la administración de responsabilidades y capacidades técnicas para dirigir o controlar la expansión urbana”²⁸.

En otras palabras, será el Estado en su conjunto –mediante leyes y reglamentos, planes reguladores, instituciones administrativas, actos administrativos, políticas públicas, medio humano de carácter técnico, entre otros– el que volcará sus esfuerzos para transformar un espacio determinado, esto es, una ciudad, sea diseñada o no. Complementando el punto, es el propio Eduardo Cordero el que sostiene que el contenido del derecho urbanístico “no solo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que se integran en una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que le son propios y que le dan una identidad singular”²⁹. Acorde a Zoido et. al., principios que apuntan a una regulación administrativa mediante instrumentos de planificación territorial, potestades normativas que determinan los usos del suelo, la intervención administración en la gestión urbanística –aunque sin excluir por ello a las iniciativas privadas–, entre otros aspectos.

²⁸ Zoido et. al. (2000), 360-361.

²⁹ Cordero Quinzacara (2015), 106.

3. La planificación urbana como herramienta estatal para dirigir la transformación urbana

3.1. La planificación ligada al Estado.

Ahora bien, al final del párrafo anterior esbozamos la idea a tratar, esto es, que dentro de las herramientas más usadas por el Estado para hacerse cargo de la ciudad y sus particularidades, la planificación es, sin duda, una de las herramientas más importantes.

Para adentrarnos al concepto de la planificación urbana, es recomendable partir por la idea de *Plan* que trata el jurista Luciano Parejo Alfonso:

“La planificación, el Plan, es, en cuanto forma específica de manifestación de voluntad y de actuación estatales o del poder público, un fenómeno reciente, ligado al tránsito desde el Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho, es decir, al proceso de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social y, por tanto, a la aparición y desarrollo de la Administración Pública providente y prestadora de servicios”³⁰.

Entonces, la idea de plan comenzó a tener relevancia en el ámbito estatal cuando hubo un cambio de paradigma del Estado: desde un Estado que intervenía a un grado mínimo de intensidad en la sociedad y la economía, a uno que debió tomar un rol activo en estas dos dimensiones³¹. De las diversas acciones que tomó el Estado, destaca justamente su rol en la planificación de una ciudad; como intervención pública, esto es, desde una relación asimétrica entre el Estado y los individuos, en el que el primero es capaz de regular jurídicamente diversos aspectos de la vida urbana de los individuos y grupos determinados –v.gr. el derecho de propiedad de sus bienes raíces, las edificaciones, las formas de transporte, entre otros– con el fin de encauzar la dinámica de la ciudad a objetivos determinados. Al respecto, Lautaro Ríos señala que la planificación urbana tiene tres sentidos: (i) la planificación urbanística

³⁰ Parejo Alfonso, Luciano (1986). *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina. 221 y ss. En: Cabello (2015), 63.

³¹ Van Caenegem (2000), 244-245.

propriadamente tal, referida a la planificación del uso del espacio urbano; (ii) la planificación territorial, que trata el mejor aprovechamiento de todo el territorio urbano y rural; y (iii) la planificación del desarrollo, cuyo objeto es la forma de uso de los recursos de un territorio en base a ciertos fines establecidos³². Estos tres tipos de planificación no son excluyentes entre sí, sino que necesariamente se complementan.

Así, la planificación es una forma de poner el conocimiento de, principalmente, materias económicas, sociales y territoriales de la sociedad para indagar las causas de cierta realidad contingente de un lugar, para analizarla y determinar directrices y, teniendo como base todo este conocimiento, establecer un marco de acción³³. Todo este proceso tiene un carácter dinámico, puesto que constantemente se realizan acciones en el marco de programas y objetivos establecidos; objetivos previsibles, pero que toman un tiempo determinado que, en el intertanto, puede presentar efectos no necesariamente esperados, lo que no necesariamente invalida o deja en un estatus de error la planificación, sino que implica un proceso para repensar el plan, a menos que a causa de la cantidad o intensidad de efectos inesperados sí se deba reformular sustancialmente un plan o simplemente crear otro. En otras palabras, no podemos considerar a las ciudades como un estado de cosas finalizado, sino como un proceso constante que está en marcha, orientado a los objetivos establecidos.

La planificación, al estar ligada al Estado, se entiende que es uno de los elementos más fuertes del derecho urbanístico, una rama jurídica especial del derecho administrativo –como lo describimos en páginas anteriores–. Entonces, cuando hablamos de planificación, nos referimos necesariamente al derecho administrativo; por consiguiente, la noción de planificación por parte del Estado se verá influida, entre otros, por las doctrinas desarrolladas en esta rama jurídica –además de otros factores que enumeramos en páginas anteriores; leyes y reglamentos, planes reguladores, instituciones administrativas, actos administrativos, políticas públicas, medio humano de carácter técnico, entre otros–. No obstante, no debemos

³² Ríos, Lautaro (1985). *El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico*. Memoria de prueba para optar al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 291. En: Cabello (2015), 70.

³³ Ortúzar (2010), 8.

entender que el Estado, con su rol activo, tiene un rol exclusivo y excluyente en la orientación y ejecución de la planificación. Sí tiene un rol de planificación que se reflejará en instrumentos de planificación territorial, pero ello no obsta a que la gestión urbanística –la ejecución de la planificación– sea realizada tanto por organismos públicos como por particulares, ni que en la etapa de planificación haya colaboración de privados o participación de la comunidad ciudadana –el tema es que en nuestro país la elaboración y entrada en vigencia de instrumentos de planificación territorial está conectado con el funcionamiento vertical y centralista de la Administración del Estado³⁴–.

3.2. ¿Por qué planificar? Una visión más allá del derecho.

En el punto anterior abordamos el origen de la utilización de la planificación por parte del Estado, relacionándolo con el cambio de paradigma entre el Estado liberal –criticado debido a los problemas sociales y económicos de los que no se hacía cargo– al Estado social. A lo anterior es importante la idea de que la planificación no es un ejercicio rígido, sino dinámico.

Ahora bien, esta noción de planificación se entiende particularmente con el contexto de la aparición de nuevas contingencias sociales en un espacio urbano, debido a distintas causas que significaron un cambio radical de la forma y desarrollo de una ciudad, sobre todo en los siglos XIX y XX³⁵. Como afirmamos en páginas anteriores, la revolución industrial fue un fenómeno muy importante a la hora de hablar de planificación, puesto que devino en urgente la necesidad de solución al espacio urbano, esta vez mediante una práctica profesional y postulados técnicos particulares, características de la disciplina del urbanismo moderno³⁶. Esto se relaciona con el cambio de paradigma del Estado.

En general, la transformación de una ciudad ocurre cuando aumenta la población –el caso que exigió una actuación urgente del urbanismo moderno fue la migración de las personas que vivían en zonas rurales y se dirigieron a espacios urbanos, ya que esta se realizó sin precedentes

³⁴ Sierra (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 300-328.

³⁵ Evans, Alan (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 278-297.

³⁶ Winfield (2010), 10.

en comparación a épocas anteriores– y cuando la población cambia su distribución en el territorio –generando concentración en las ciudades–. Estas variaciones significaron para las personas una alteración de su forma de vida, el uso del suelo y la imagen del paisaje: la aparición de la periferia urbana, las condiciones de hacinamiento e insalubridad; en suma, símbolos de pobreza, de desigualdad social³⁷.

Estos fenómenos se dieron de forma espontánea a causa del cambio en el funcionamiento de la economía –del paso de un capitalismo comercial a un capitalismo industrial–, sin regulación. Como se dieron sin intervención, sino que por las dinámicas propias del mercado capitalista, se justificó entonces la regulación, la intervención del Estado para hacerse cargo de esta realidad. En palabras de Alan W. Evans:

“La consecuencia fue una legión de leyes, controles, reglamentos de planificación y ordenanzas de zonificación para dictar qué se podía hacer y dónde. El propósito era alejar fábricas y el resto de las actividades que generaban externalidades negativas de los lugares donde vivía la gente, reducir la densidad y crear espacios públicos donde se pudiera vivir una vida decente”³⁸.

Estas medidas de intervención fueron una reacción a la realidad imperante de necesidades sociales y, por ende, la satisfacción de tales necesidades tiene un trasfondo ideológico³⁹. Asimismo, a la planificación se la entiende como un proceso sistémico y racional, en la que se piensa “en las ciudades como sistemas de actividades interrelacionadas en constante movimiento, enfatizándose el análisis del desenvolvimiento de las actividades económicas, la vida social y su entorno”⁴⁰.

No obstante, las medidas relativas a la planificación urbana variarán de acuerdo con cada país y su respectiva historia y cultura. A pesar de ello, se puede distinguir en la disciplina de la

³⁷ Winfiled (2010), 18-21.

³⁸ Evans, Alan (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 280.

³⁹ Winfiled (2010), 25.

⁴⁰ Soto (2015), 371.

planificación territorial modificaciones y enfoques que ha tenido a lo largo del siglo XX: un enfoque en el desarrollo de infraestructura y servicios dentro de la ciudad, para mejorar las condiciones físicas de la urbe; posteriormente, la aplicación de una visión estratégica de la planificación que requería de una comprensión del contexto institucional, centrado en aspectos económicos y sociales; un énfasis que buscaba mejorar los procesos con mayor participación del público, y en las últimas décadas, una preocupación por el medio ambiente y esfuerzos orientados a la conservación de la ciudad⁴¹. Como dijimos anteriormente, la planificación respondió, en su momento, a diversos fines, v.gr. uno estético preocupado de la armonía y la belleza de la ciudad.

A la hora de planificar una ciudad, toman relevancia los antecedentes del lugar –principalmente antecedentes territoriales, sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales–, los objetivos establecidos, los actores que participan, la información disponible, las predicciones y modelos, la evaluación de las distintas etapas de la planificación, entre otros. Si bien se han desarrollado distintos métodos⁴², el urbanista francés Jean-Paul Lacaze reconoce cinco que tienen características propias⁴³ y que las sistematiza en la siguiente tabla:

⁴¹Ortúzar (2010), 8; Sandoval (2014), 24-26.

⁴² Ortúzar (2010), 11-34.

⁴³ Ortúzar (2010), 33-34.

Tabla N° 1: Grilla de análisis del urbanismo de Jean-Paul Lacaze

Tipo de método	Objetivo principal	Aspectos de la ciudad privilegiada	Dimensión principal	Valores de referencia	Campo profesional	Modo de decisión dominante
Planificación estratégica	Modificar las estructuras del espacio urbano	Polo económico	Los tiempos	Eficacia, rendimiento	Ingenieros, economistas	Tecnocracia
Composición urbana	Crear barrios nuevos	Sitio construido	El espacio	Estética, valores culturales	Arquitectos, urbanistas, habilitadores	Autocracia
Urbanismo participativo	Mejorar la vida cotidiana de los habitantes	Espacio de relaciones sociales	Las personas	Apropiación de los espacios, valores de uso	Sociólogos, animadores	Democracia
Urbanismo de gestión	Reforzar la calidad de los servicios existentes	Concentración de redes de servicio	Los servicios	Adaptación a la demanda, informe costo/eficacia	Gestores	Administración
Urbanismo de la comunicación	Atraer las empresas	Imagen global	Los aspectos simbólicos	Notoriedad	Arquitectos especialistas de la comunicación	Personalización

Fuente: Ortúzar (2010), 43-44.

El cuadro anterior ilustra cada método de planificación desarrollado a lo largo del tiempo. Ortúzar afirma que no hay que entender que cada método aplica a un determinado tipo de planificación urbana de forma excluyente, o que uno es más recomendable que otro, sino que la elección dependerá de las circunstancias y necesidades de un momento dado, y que varios métodos pueden complementarse. A fin de cuentas, el proceso de planificación es flexible, dinámico y continuo.

3.3. La prospección de la ciudad.

En general, como explicamos anteriormente, la planificación es un proceso dinámico sobre la ciudad que no debe entenderse como un camino hacia un estado de cosas final, sino uno

constante. Esta característica se relaciona con la forma en que las ciudades son proyectadas como una ciudad ideal. Ahora bien, a la hora de hablar de ciudad ideal, también hablamos de uno o varios métodos de planificación, de un trasfondo ideológico y de una forma ideal de sociedad. En páginas anteriores mencionamos una distinción fundamental para hablar de urbanismo: la ciudad real y la ciudad ideal, esta última asociada a la idea de utopía urbana.

Cuando hablamos de utopía nos referimos a un lugar inexistente. En el caso de la ciudad utópica: “la ciudad ideal sólo puede existir en teoría, como la formulación de un diseñador de una posible solución completa al diseño de la ciudad”⁴⁴. La formulación teórica de la ciudad ideal funciona como una referencia al urbanismo, en este caso al proceso de planificación, con los objetivos y metas establecidas, que buscan, en general, un funcionamiento determinado de la ciudad, todo ello analizado con una perspectiva económica, cultural, sociológica, administrativa, ambiental, entre otras –compatibles con los objetivos principales expuestos en la Grilla de Lacaze–.

Sin embargo, otros autores distinguen entre *ideal-ciudad* y *ciudad-ideal*⁴⁵. Como afirmamos en páginas anteriores que el concepto de ciudad difiere a lo largo del tiempo y del contexto, según las concepciones que existen en una sociedad, el ideal-ciudad apunta a ello: es la imagen de un lugar urbano pensado y anhelado por su perfección, como respuesta a la realidad contingente de la época determinada; por ende, el ideal-ciudad es una respuesta a la disconformidad de un individuo o comunidad sobre su espacio urbano que se busca reformar. Este es el concepto donde importa la utopía de ciudad: “utopía no es sinónimo de *ideal-ciudad*. Ella es una forma de representación que revela, a través de imágenes literarias o iconográficas (proyectos, sueños, símbolos), el *ideal-ciudad*. La utopía mediatiza el *ideal-ciudad*”⁴⁶.

La utopía urbana es la imagen que devela el ideal-ciudad y que sirve como una imagen para orientar la acción a un lugar mejor. Pero paradójicamente, que esta imagen orientadora sea una utopía conlleva que sea irrealizable. De allí que hayamos afirmado que la planificación es una

⁴⁴ Gosling y Maitland (1984). *Concepts of Urban Design*. Londres y Nueva York: Academy Editions y St. Martins Press. 32. En: Winfield (2010), 66-67.

⁴⁵ Vidal (2011), 67-71.

⁴⁶ Vidal (2011), 70.

actividad constante: nunca se llega a un “punto final” de ciudad. Esto justifica, a su vez, que se elabore el concepto de *ciudad ideal*, como una respuesta a una ciudad determinada, existente, con sus respectivos problemas pero que además imagina, y por ende infiere, las condiciones y características que califican un estado de perfección. Esa ciudad ideal, además de contener los problemas de una comunidad determinada, también contiene los valores ideológicos de esa comunidad.

Entonces, la relación entre ideal-ciudad, utopía urbana y ciudad ideal es de la siguiente manera: al ser el ideal-ciudad una imagen mental e inspiradora, este se encauza por medio de la utopía a una *representación* mediada, pero todavía inexistente, en ningún lugar, que se busca o se imagina la posibilidad de implantarla en un territorio que cuenta con una ciudad. Y en este territorio determinado se tratará de implantar los esfuerzos acordes a una ciudad ideal determinada. El ideal-ciudad tiene un carácter mitológico y fundador⁴⁷ y la ciudad ideal, en tanto, uno teleológico. Asimismo, la ciudad real, la que recibe esfuerzos transformadores relativos a una ciudad ideal, “*es el espejismo de este ideal-ciudad*”⁴⁸.

Otra característica importante de la utopía urbana proyectada en una ciudad es que, como nace como una respuesta a un estado contingente de la ciudad que genera insatisfacción, tiene un interés por cierta reforma social. Esta reforma se orienta, principalmente, de la realidad de la ciudad y de las aspiraciones de los individuos o la comunidad que generalmente son de carácter ideológico; también pueden responder a necesidades de supervivencia o a la estética. De este modo, la imagen y los valores que se buscan alcanzar varían dependiendo del lugar, la comunidad y la época determinada. Podemos encontrar imágenes de ciudades donde importa la capital –un lugar de estatus privilegiado debido a su localización estratégica–, la seguridad, la higiene y la disminución de la contaminación, el reacercamiento a lo natural, la morfología, la comunicación y el transporte, la justicia y la felicidad de sus habitantes, la belleza, la

⁴⁷ Podemos anexar al concepto de ideal-ciudad la existencia de un ideal de sociedad, esto es, la forma como se generan las relaciones sociales, la importancia de ciertos fines por sobre otros, entre otras características. De ahí se justifica la existencia de un ideal-ciudad que albergue y *represente* al ideal de sociedad, y este ideal-ciudad se cimenta en un lugar donde no hay nada. Por esa razón es inexistente y difiere de la ciudad ideal, que se cimenta imaginariamente tomando como referencia una ciudad ubicada en un territorio determinado. En Vidal (2011), 68-69.

⁴⁸ Vidal (2011), 69.

sostenibilidad medio ambiental, entre otros. La utopía urbana como un lugar ideal bajo estándares racionales tomó fuerza en el siglo XIX producto de la revolución industrial⁴⁹. Al respecto, Santiago Prieto afirma que:

“Pero más allá de la lucha por definir un modelo económico, en las distintas visiones ideales llaman mucho la atención algunas coincidencias en torno a la concepción de la vida, la libertad y la estética. Así, veremos que muchos visionarios, en su afán de perfección, de evitar el error humano, pusieron en manos superiores, generalmente el Estado, numerosas decisiones sobre la vida humana”⁵⁰.

En consecuencia, no es raro que esta imagen particular de utopía urbana fuera de la mano con un mayor protagonismo del Estado en la sociedad y el mercado en los siglos XIX y XX. Tal como lo explicamos anteriormente, destaca el paso del Estado liberal que dio paso al Estado social y las teorías y prácticas del derecho constitucional y administrativo –que en su tiempo fueron denominadas conjuntamente en nuestro país como “derecho político”– que respondieron a la misma lógica de rol activo del Estado en la sociedad.

Retomando el hilo que habíamos puesto en esta parte, a lo largo de la historia las personas han colocado sus esfuerzos para, teniendo en cuenta las condiciones ideales de una ciudad que goza de un desarrollo de la vida en comunidad, crear una ciudad. En la historia reciente destaca justamente la figura del plan regulador, a juicio de Rodrigo Vidal, como “un intento por construir la ciudad a través de la normativa urbana”⁵¹. Como ejemplo, la ciudad de Santiago ha tenido planes reguladores en el siglo XX que intentaron orientarla a fines y valores determinados.

⁴⁹ Prieto (2007), 216-226 y 232-233. El propio autor afirma que este tipo de reforma social ha sido proclamada por sus autores – refiriéndose a Étienne Cabet, William Morris, Theodor Hertzka H.G. Wells o Edward Bellamy, las personas que estudió– como socialista. Es decir, en general, en los trabajos analizados por el autor destacan la idea del cuestionamiento a la propiedad privada, la eutanasia y la mejora total del ser humano como signos de progreso. En Prieto (2007), 229.

⁵⁰ Prieto (2007), 229.

⁵¹ Vidal (2011), 69.

4. El caso de Santiago de Chile

La ciudad de Santiago, fundada en febrero de 1541, se ha caracterizado por ser una ciudad planificada –pensada– desde el momento de su fundación, como lo da a entender su morfología, un estilo reticular que, al igual que las ciudades latinoamericanas, fueron proyectados en un plano damero⁵². Estas formas se entendían como un paradigma del orden racional, ya que “dichas ciudades se desarrollaban homogéneamente, a partir de una plaza o una avenida principal, en una disposición de calles paralelas y perpendiculares, en cuyos márgenes se erigían edificios”⁵³.

No obstante, con el pasar de las décadas y los siglos hasta llegar al siglo XX, esta última centuria en particular se caracterizó por una transformación vertiginosa de la ciudad al punto de dejar de ser lo que era. Armando De Ramón afirma que desde la década de 1930 el crecimiento de la ciudad rompió los moldes establecidos hasta entonces, extendiendo la cantidad de área urbana y el crecimiento demográfico⁵⁴. Acorde a su exposición, el crecimiento de la población santiaguina queda reflejado en la siguiente tabla:

Tabla N°2: Crecimiento de la población de Santiago acorde a las estadísticas del censo

Censo	Número de habitantes
1940	952.075
1952	1.350.409
1960	1.907.378
1970	2.861.900
1982	3.937.300
1985	4.289.900
1990	4.767.700

Fuente: De Ramón (2000), 197.

⁵² Prieto (2007), 221.

⁵³ Prieto (2007), 221.

⁵⁴ De Ramón (2000), 197-202.

Por ende, mientras el censo de 1940 apuntaba una población santiaguina de 952.075 habitantes, en 1990 la población estimada alcanzaría 4.767.700; es decir, entre 1940 y 1970 el número de habitantes creció a más del doble. En tanto, la extensión urbana de 1930 abarcaba una superficie de 6.500 hectáreas, mientras que en 1980 abarcaba 38.296 hectáreas⁵⁵.

Ahora bien, queda preguntarse cómo puede relacionarse la transformación vertiginosa de una ciudad con la planificación territorial y urbana que han desarrollado las autoridades respectivas, puesto que el carácter acelerado y la forma de la transformación de Santiago no respondió necesariamente a un hecho esperado u orientado por la autoridad ni por los encargados de la planificación.

4.1. La dinámica y transformación de una ciudad.

Una ciudad es un espacio vivo, que está en constante movimiento a causa de las personas y las relaciones que se forman, como pueden ser por razones económicas, sociales, políticas, entre otras. Al ser un lugar de encuentro de interacciones de diversa índole, los factores que generan efectos en ella son múltiples y, por ende, complejos. Esta es la causa por la que las ciudades son fenómenos y nociones difíciles de conceptualizar, ya que se van agregando nuevos elementos y entendimientos que las influyen y tratan de explicarlas, y en general ningún esfuerzo que dé como resultado una definición de ciudad es necesariamente excluyente de otras definiciones que apuntan a otras dimensiones. Ya lo vimos con la Grilla de análisis del urbanismo de Jean-Paul Lacaze: podemos referirnos y entender la ciudad desde una perspectiva física o morfológica, demográfica, política, económica, medio ambiental, desde las relaciones sociales, y otras más.

Como estos esfuerzos se dan para entender una ciudad *ya existente*, igualmente se darán a la hora de proyectar la ciudad real en el marco de un proceso de planificación con metas y objetivos para acercarnos a la ciudad ideal que se quiere emular, pero jamás igualar. Ahora bien, a la hora de proyectar y orientar es posible que no todas las proposiciones elaboradas por

⁵⁵ De Ramón (2000), 197.

los planificadores se den de la forma esperada. Es más, a veces puede ocurrir el efecto inverso. Se da entonces un efecto parecido a la creación de una norma jurídica: así como es obligatoria para una comunidad ubicada en un territorio, esta norma puede no cumplirse con el riesgo de ser ineficaz, esto es, que no sea obedecida por la comunidad. En el caso de la planificación ocurre lo mismo: como la planificación se da en un contexto de creación y vigencia de normas jurídicas, al momento de darle coercibilidad a las proposiciones de los planificadores también nace la posibilidad de que tales proposiciones, con fuerza normativa de carácter jurídico, no sean cumplidas. No siempre serán incumplidas con plena intención de la comunidad sobre la que rigen, sino que, al ser la ciudad un espacio complejo multidimensional, ocurren muchos factores que pueden concurrir, dificultando el cumplimiento de las normas de planificación. Entonces, en caso de que se planifique mal, incluso puede ocurrir la posibilidad de que, en base a un diagnóstico erróneo del estado de la ciudad y sus consecuentes propuestas para mejorarla, se desconozca las razones por las que la planificación no se da como se esperaba y quisiera.

En el caso de Santiago, el siglo XX fue la centuria donde la ciudad cambió vertiginosamente al punto de transformarse completamente llegando a la década de 1990. Como dijimos anteriormente, Armando de Ramón destaca que, desde la década de 1930, Santiago fue objeto de un crecimiento de la población muy alto y, a su vez, de una expansión del área urbana⁵⁶. Los factores que expone en su obra *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana* generaron la creación de nuevos y diversos núcleos expansivos en forma de comunas en prácticamente los cuatro puntos cardinales –hacia el oriente, Las Condes, Providencia y Ñuñoa; hacia el norte, Conchalí y Recoleta; hacia el poniente, Barrancas, Pudahuel y Quinta Normal; y hacia el sur, San Miguel, La Cisterna y La Granja; a su vez, la comuna de Santiago disminuyó su población para convertirse en un centro administrativo y comercial, con escasa población residencial–, todos ellos sin un orden establecido previamente mediante la planificación⁵⁷.

A la hora de enumerar los factores de la expansión urbana, menciona la renovación del transporte urbano y de los cambios en el tipo de vehículos en los que se transitaba –el progreso

⁵⁶ De Ramón (2000), 197-201.

⁵⁷ De Ramón (2000), 203.

y aumento de los tranvías eléctricos, los vehículos de transporte colectivo y los vehículos particulares-; la creación de nuevos terrenos cuyos municipios otorgaban en ellos, con facilidad, permisos para lotear y formar poblaciones; y la competencia entre comunas para atraer compradores –sea para residencias, industrias, entre otros–, como ocurrió en respectivos momentos con Ñuñoa, San Miguel, Quinta Normal y Providencia⁵⁸. Asimismo, se explica con la crisis económica de 1930, la industrialización acelerada desde 1939 y la expansión de la burocracia a partir de 1940⁵⁹. Todo lo anterior dejó como resultado una importante migración de chilenos que vivían en zonas rurales y centros económicos regionales hacia Santiago, el crecimiento inorgánico de las comunas a causa de la formación rápida de residencias por parte de los estratos altos, medios, medios bajos y bajos, dependiendo de la cercanía al centro de la ciudad, y una concentración de los centros económicos en la capital.

Ahora bien, la respuesta simple a la pregunta de por qué ocurre el crecimiento de las ciudades es la siguiente: como la ciudad se va complejizando a medida que más actores y factores se suman a ella en un espacio de permanente interacción, las personas ven en la ciudad una oportunidad para tener una vida mejor. Esto justifica que las familias emigren a la ciudad para vivir o que empresas, industrias y negocios se instalen en un lugar concurrido. Marcial Echenique, desde una perspectiva económica del urbanismo, afirma que las ciudades crecen porque son eficientes: a medida que aumentan su tamaño, las economías de escala y las economías de aglomeración son mayores, es decir, a mayor tamaño de los mercados para productos y servicios, permite bajar los costos medios de producción⁶⁰. Va de la mano con lo que expusimos anteriormente: es conveniente estar en la ciudad aun cuando exista una constante relación tensionada entre actores y actividades.

Por otro lado, Echenique sostiene que el desarrollo físico de las ciudades depende de dos factores: el crecimiento de la población y el crecimiento del ingreso de dicha población. El primer factor conllevará un crecimiento físico de la ciudad ya que las personas exigirán mayor cantidad de espacio, mientras que el segundo implicará un aumento en la demanda por espacio

⁵⁸ De Ramón (2000), 202-211.

⁵⁹ De Ramón (2000), 211-

⁶⁰ Echenique(2006). En: Galetovic et .al (2006), 76.

para mejorar la calidad de las viviendas, con terrenos más amplios y mayores servicios comerciales y recreativos⁶¹.

El crecimiento de la población puede darse por el balance vegetativo –la diferencia entre nacimientos y muertes en un lugar– y por el balance migratorio –la diferencia entre la inmigración y la emigración–. Al respecto, Echenique asevera que la migración hacia la ciudad siempre genera problemas sociales debido a que los inmigrantes no tienen la capacidad económica suficiente para adquirir una vivienda decente; asimismo, los gobiernos y autoridades de las ciudades tampoco son capaces de hacerse cargo del problema de la precariedad de la vivienda y sus problemas conexos, en otras palabras, de construir suficientes viviendas sociales decentes y una zona determinada con un conjunto de servicios básicos de buen funcionamiento⁶². Respecto al crecimiento del ingreso, se da una relación entre este y la demanda por espacio y movilidad, afirmando que aumenta el valor de los terrenos tanto en el centro como en la periferia, lo que hace entendible la construcción en altura –una forma para aumentar la densidad poblacional de una ciudad al igual que, de forma desafortunada, medidas de supervivencia que generan densidad de los asentamientos y hacinamiento interno de las viviendas, como el compartir viviendas con personas que no han podido adquirirla y con la incorporación de familiares que vivirían de forma independiente en otras circunstancias⁶³–.

Asimismo, el tamaño físico de las ciudades dependerá de la existencia o no de restricciones físicas –como puede ser una ciudad ubicada en una isla, como Hong Kong– o por límites impuestos por gobiernos⁶⁴, como ocurre con la planificación territorial y una de las técnicas más usadas, particularmente característica en nuestro país: la zonificación, la que trataremos posteriormente.

⁶¹ Echenique (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 80.

⁶² Echenique (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 80.

⁶³ Acorde a Armando de Ramón, estos dos problemas se generaron, por lo menos, desde la década de 1950, caracterizando la época como la situación de los “allegados”. Tal carácter, según el autor, era uno de los indicadores de extrema pobreza, puesto que su existencia implicaba personas que no tuvieron las oportunidades que ofreció el Estado con sus políticas de vivienda. En: De Ramón (2000), 253.

⁶⁴ Echenique (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 82-83.

Siguiendo la línea de la economía urbana, la estructura de la ciudad será, en general, teniendo como puntapié el centro de la ciudad, lugar de origen de ella alguna vez y que fue creciendo progresivamente, comúnmente debido al intercambio y la interacción generada en este espacio, como lo puede ser la plaza del mercado. Esto justificará la construcción de viviendas alrededor de este núcleo y negocios e industrias, generándose a su vez nuevos centros contiguos al centro originario de la ciudad. Como consecuencia, comenzarán a aparecer áreas residenciales que se irán alejando del centro originario de la ciudad, sea por razones de crecimiento económico de la urbe –v.gr. las personas tienen la capacidad de adquirir viviendas más amplias, reduciendo la densidad– o por un nivel socioeconómico medio bajo o bajo –v.gr. por la incapacidad de las personas para adquirir viviendas en áreas cercanas al centro, además de lugares urbanos determinados que no cuentan con una red de bienes y servicios como educación, servicios sanitarios, industrias y mercados, entre otros, lo que genera un barrio deteriorado que impedirá la construcción de viviendas amplias–. Por otro lado, también aumentará la complejidad y sofisticación del transporte urbano público y privado⁶⁵.

No es casual que el crecimiento de las ciudades utilice, a la hora de la planificación territorial, urbana y de desarrollo, la técnica de la zonificación. Como afirmamos en páginas anteriores, las formas y métodos que adopte la planificación dependen de diversos factores –la forma como se ha constituido el Estado y su entramado institucional, la cultura de la comunidad a la hora de determinar el lugar físico y el funcionamiento de espacios comunes con fines sociales, económicos, entre otros–, por lo que no es una práctica unánime en el mundo el uso de la zonificación.

En términos simples, la zonificación consiste en la asignación de determinados usos a los terrenos⁶⁶. Por ejemplo, un terreno determinado se zonificará acorde a las normas contenidas en el plan regulador para destinar 20.000 metros cuadrados a construcciones de vivienda. Por ende, para poder construir edificaciones de este tipo podrá necesitar o no de un permiso –actualmente, en nuestro país se necesita de este permiso que se denomina “permiso de

⁶⁵ Echenique (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 86-92.

⁶⁶ Evans, Alan (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 281.

edificación” y es otorgado por el Director de Obras Municipales, acorde al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones vigente⁶⁷-. El uso que no cumpla con las reglas de zonificación estaría prohibido porque incumple la regulación. La importancia de la técnica de la zonificación es que permite organizar los actores y actividades de la ciudad designando los usos permitidos en cada área específica. Por consiguiente, la zonificación está íntimamente relacionada con la imposición de límites urbanos de la ciudad que permiten realizar actividades y destinar usos urbanos solamente a espacios dentro del límite perimetral urbano, lo que, a fin de cuentas, implica segregar espacios.

Retomando el hilo de la planificación en Chile, esta ha sido muy importante en el siglo XX para Santiago, puesto que recién en la década de 1930 en adelante se concretaron esfuerzos para elaborar planes reguladores de la ciudad. En específico, el “Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago” de 1939 y el “Plan Regulador Intercomunal de Santiago” de 1960.

4.2. El Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago (POU) de 1939.

Para la confección de este plan, la Municipalidad de Santiago contrató en 1934 al urbanista vienés Karl Brunner, el cual elaboró en ese mismo año el “Anteproyecto Regulador de la Comuna de Santiago” con la colaboración de arquitectos chilenos. El estudio definitivo, en tanto, fue encargado al urbanista Roberto Humeres, quien en 1939 finalizó los trabajos y se aprobó el primer plan regulador dictado en Chile⁶⁸. Acorde a Patricio Gross, “las principales materias que se regularon dicen relación con la zonificación de la edificación según alturas, aprovechamiento máximo de terrenos y subdivisiones permitidas; zonificación de acuerdo a la modalidad de equipamiento (continuo o aislado); clasificación y zonificación industrial y plan de vialidad y de áreas verdes”⁶⁹. Este plan no se entiende sin la colaboración de Brunner ni de

⁶⁷ D. F. L. N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley General de Urbanismo y Construcciones. D.O. de 18 de diciembre de 1975.

⁶⁸ Gross (1991), 33; Cordero Quinzacara (2017), 148.

⁶⁹ Gross (1991), 34.

Humeres, por lo que ambos tienen una importancia de coautoría principal del Plano Oficial, dándole una autonomía a un plan que rigió en la comuna de Santiago por cincuenta años.

Los esfuerzos del POU tienen que ver con modernizar la comuna de Santiago, esto es, establecer un proyecto de ciudad moderna al que se agregarán futuros suburbios en extensión⁷⁰. En él se contienen los esfuerzos realizados por Brunner del “Proyecto del Plano Regulador de Santiago” de 1934, considerado y llamado también como el anteproyecto del POU⁷¹, así como también el proyecto intercomunal para Santiago del arquitecto Luis Muñoz Maluschka de 1936⁷².

⁷⁰ Rosas et. al. (2015), 85.

⁷¹ Rosas et. al. lo denominan como “Proyecto del Plano Regulador”, mientras que Gross lo denomina propiamente tal como “Anteproyecto”. A pesar de esta distinción en el nombre, consideramos apropiado tratarlo igualmente como el anteproyecto del POU de 1939 pero sin entenderlo como un “mero hecho trámite” hacia el plan de 1939, ya que se consideran como dos esfuerzos cuyo contenido le da autonomía propia según el contexto en el que estuvo Karl Brunner.

⁷² Rosas et. al. (2015), 86.

Figura 1: Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago de 1939



Fuente: Rosas et. al. (2015), 83.

Volviendo al punto del POU como un proyecto de ciudad moderna, Armando de Ramón afirma que:

“La esencia del plan de Karl Brunner consistía en una modernización de todos los sectores de Santiago, extendiendo esta acción a los barrios modestos. Para lograrlo, proponía construir sectores dentro de la ciudad, distinguiendo entre uno central y sus arterias radiales y otro que comprendiera las zonas residenciales densas en el interior de aquél, más un tercero compuesto por las zonas residenciales exteriores”⁷³.

Entonces, la idea de ciudad de Brunner consistía en ensalzar la arquitectura de Santiago destacando los edificios públicos y más representativos como exponentes de cultura y civilización –no fue baladí el antecedente de que el urbanista vienés haya sido el encargado del proyecto del barrio cívico de Santiago, creando la Plaza de la Constitución y la Plaza de la Libertad, además de la transformación de la avenida Bulnes en un paseo peatonal–; estructurar la ciudad de una forma que permitiera la “europeización” de la urbe, esto es, modernizar la ciudad mediante la transferencia de la cultura del centro a barrios populares⁷⁴. Tal forma de acción “por extensión a otros sectores de la ciudad” significaba mantener la segregación espacial por estratos sociales, “suponiendo que la ‘europeización’ de la ciudad de Santiago iría penetrando lenta pero seguramente en los barrios obreros”⁷⁵. En otras palabras, Brunner contemplaba la segregación de la ciudad según estratos sociales con el fin de que el centro cultural y arquitectónico extendiera la acción modernizadora a barrios de clases media y baja, cada área con formas de construcción particulares con el fin de mantener una situación de vida decente y con plusvalía. Por ejemplo, proponía barrios obreros con edificación continua y con jardines, pero controlando la densidad para evitar el hacinamiento y los problemas de higiene social, asimismo, aprobaba la extensión de las viviendas de clase media con edificación de un piso rodeada de patios, además de aprobar la ocupación de áreas verdes centrales con vivienda –“zona residencial interior”–⁷⁶; estos últimos puntos acorde al modelo de ciudad-jardín – modelo elaborado por el urbanista británico Ebenezer Howard–, enfoque originado por los resultados de la urbanización industrial victoriana que criticó tales resultados, afirmando que

⁷³ De Ramón (2000), 222.

⁷⁴ Gross (1991), 34.

⁷⁵ De Ramón (2000), 222.

⁷⁶ Gross (1991), 34-35.

la forma de creación de las ciudades generó pobreza y mala calidad de vida al interior de las viviendas⁷⁷.

Este modelo se concentró principalmente en el tamaño de la ciudad y de la relación con la naturaleza, sosteniendo que el tamaño urbano era malo en sí mismo y generaba alejamiento de la naturaleza, transformación vista como perjudicial⁷⁸. La relevancia del modelo de la ciudad-jardín es que tuvo recepción en nuestro país y en la ciudad de Santiago, según sostienen Francisco Sabatini junto a Fernando Soler⁷⁹, y Armando de Ramón⁸⁰. El plan de 1939, si bien tenía una idea de ciudad moderna, no excluyó variaciones de ciudad-jardín en extensión que se desarrolló en las comunas del área oriente de Santiago entre 1935 y 1960.

Esto era afín a la visión del austriaco sobre el urbanismo, como una ciencia que abarcaba sistemáticamente todos los problemas, influencias y relaciones, generando que “los proyectos de urbanización apareciesen como una creación compacta y orgánica, respaldados por la intervención pública para imponer restricciones al individualismo económico y asegurar la cohesión de la ciudad”⁸¹.

A pesar de todo lo anterior, el POU de 1939 ha sido criticado principalmente por errores en la proyección del crecimiento de la población santiaguina. A saber, estimaba que en Santiago no debería aumentar significativamente entre los años 1930 y 1960:

“Debido a la gran extensión longitudinal del país, con distintas zonas de variada actividad económica, al encarecimiento de las materias primas y de las mercaderías por su circulación a largas distancias, es más recomendable para Chile que para cualquier otro país la formación de varios centros económicos distribuidos a lo largo del territorio. Por eso no sería conveniente el fomento exagerado de la capital, lo que acarrearía la detención del desenvolvimiento de las demás ciudades en las provincias(...). Esta

⁷⁷ Sabatini y Soler (1995), 64.

⁷⁸ Sabatini y Soler (1995), 64.

⁷⁹ Sabatini y Soler (1995), 64-65.

⁸⁰ De Ramón (2000), 208-211.

⁸¹ En: Gross (1991), 33.

consideración lleva a concluir que para *el futuro de Santiago no debe calcularse un crecimiento desmedido, sino que para los efectos del proyecto actual, basta suponer el aumento de la población hasta un millón*”⁸² (énfasis agregado).

No obstante, tanto Armando de Ramón como Patricio Gross apuntan que en el año 1940 Santiago había alcanzado casi un millón de habitantes⁸³, según los datos del censo de 1940, como describimos en páginas anteriores. En otras palabras, Karl Brunner no pudo acertar en sus proyecciones de crecimiento de la población que se darían en base al diagnóstico que realizó del territorio nacional y de Santiago y de su idea de ciudad moderna.

4.3. El Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960.

Siguiendo la línea del historiador Armando de Ramón, y acorde a la importancia del derecho urbanístico integrado ya existente a mediados del siglo XX, este destaca la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 224 de 1953 –durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo– que dio origen a la nueva Ley General de Construcciones y Urbanización, puesto que era motivada por la necesidad de “‘incorporar a la legislación pertinente toda la experiencia y progreso de la ciencia actual’, abriendo paso, así, a una nueva reglamentación para el desarrollo urbano”⁸⁴. Entre las motivaciones de esta normativa, Rajevic destaca:

“La necesidad de ‘reducir las exigencias para la construcción de habitaciones económicas, como un complemento del plan general del Estado de solución integral del problema de la vivienda’, la necesidad de una planificación de rango intercomunal, la represión de loteos irregulares y la solución de los problemas que ellos originaban (esto es, el surgimiento de asentamientos humanos carentes parcial o totalmente de obras de urbanización) y,

⁸² Brunner, Karl (1940). *Santiago de Chile: su estado actual y futura transformación*. Colombia: Imprenta La Tracción. En: Gross (1991), 34.

⁸³ De Ramón (2000), 222; y Gross (1991), 34.

⁸⁴ De Ramón (2000), 225.

finalmente, el perfeccionamiento del procedimiento expropiatorio para el cumplimiento de las determinaciones de los planos reguladores”⁸⁵.

Complementando el punto anterior, Eduardo Cordero destaca tres cosas⁸⁶. La primera es que en este cuerpo normativo se establece la forma de desarrollo del proceso urbano, que va desde la planificación, la urbanización y creación de nuevos barrios, hasta cerrar el proceso con la edificación del suelo. El segundo punto a destacar de la ley es que el proceso de uso y edificación del suelo necesariamente debe ir precedida de una planificación previa de la mano de la autoridad pública, por lo que a la hora de determinar clases de suelo, definir espacios públicos y normas de uso y edificación, necesariamente deberá realizarse un proceso de transformación del suelo para contar con elementos básicos de habitabilidad mediante su urbanización; solo desde ese momento se podrá contar con suelo edificable. El tercer punto, y el más importante para la presente tesis, es que se incorpora la figura de los planes reguladores a nivel comunal e intercomunal. Entonces, se dio la posibilidad normativa de que se configurara el Plan Regulador Intercomunal de Santiago siete años después, extendiendo la planificación a un nivel supralocal por medio de planos reguladores con fuerza normativa, acorde al artículo 13 del D.F.L. N° 224 de 1953: “los Planos Reguladores debidamente aprobados, tendrán fuerza legal para los efectos de su aplicación”.

Tal como sucedió con el POU de 1939, en esta visión jurídica del proceso urbano en la época estuvo presente una influencia extranjera de proyectos y visiones del urbanismo –por ejemplo, esto se puede contemplar en el considerando 5° de la Ley General de Construcciones y Urbanización, que menciona “que es necesario incorporar a la legislación pertinente toda la experiencia y progreso de la ciencia urbanística actual”⁸⁷-. Entre los principales proyectos y pensamientos que influenciaron al ámbito local y al PRIS de 1960 se nombra al manifiesto urbanístico denominado Carta de Atenas del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1933, al proyecto de la construcción de la ciudad de Brasilia por Lucio

⁸⁵ Rajevic (2000), 540.

⁸⁶ Cordero Quinzacara (2017), 147.

⁸⁷ Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 224 del Ministerio de Hacienda. Fija el texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización. D.O. de 5 de agosto de 1953.

Costa Oscar Niemeyer en 1957, y al *Greater London Plan* del británico Patrick Abercrombie de 1944⁸⁸. Entre otras influencias del P.R.I.S que no fueron principales podemos mencionar la escuela sociológica territorial del francés Gastón Bardet, las ideas de Le Corbusier, y distintos planes territoriales de reconstrucción de ciudades europeas destruidas luego de la segunda guerra mundial, como fue el caso de Varsovia⁸⁹.

Los puntos en común de tales proyectos radican en que son invenciones que buscan una ciudad ordenada acorde a un proceso de urbanización en el marco de un plan regulador. Asimismo, la influencia directa de la Carta de Atenas en el PRIS le daba importancia a la intervención pública en la planificación urbana –algo acorde a la propia Ley General de Construcciones y Urbanización–, a la planificación a escala regional y supralocal, a la creación de análisis y expedientes urbanos, al cuestionamiento del régimen del suelo en las economías capitalistas, a la necesidad de tomar decisiones de movilidad en base al interés general, entre otros⁹⁰. A modo de ejemplo atinente al PRIS, el artículo 8° del DFL N°224 dispone que “Se entenderá por Plano Regulador Intercomunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regional, *organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización*” (énfasis agregado); este plano, según dispone el artículo 10°, debe ser confeccionado por el Ministerio de Obras Públicas de acuerdo con la Junta Regional respectiva y oyendo a las Municipalidades correspondientes. Para el caso de los Planos Reguladores Comunes, los artículos 9° y 10° del referido cuerpo legal disponen que serán elaborados por las respectivas Municipalidades, y en caso de que no cumplieren con su obligación dentro del plazo señalado, lo elaborará el Ministerio de Obras Públicas; este plano tendrá como objetivo, acorde al Plan Regulador Intercomunal, “ordena(r) y da(r) normas sobre obligaciones, prohibiciones y disposiciones del uso del suelo y de la edificación en la comuna, con el objeto de dar a la población las máximas condiciones de higiene, de seguridad, de comodidad y de estética”. En otras palabras, el rol activo de instituciones estatales, como lo son

⁸⁸ De Ramón (2000), 225; Gross (1991), 39-40.

⁸⁹ De Ramón (2000), 225; Gross (1991), 39.

⁹⁰ Gross (1991), 39.

el Ministerio de Obras Públicas o las Municipalidades, para la confección de los planos y la fijación de sus objetivos es evidente.

En resumen, el PRIS tuvo influencias de visiones extranjeras del urbanismo que sostenían la visión de la disciplina como un análisis complejo de las variables de la ciudad en una perspectiva racional y funcional, sustentándose en la intervención pública a la hora de la planificación territorial y de la gestión urbana. Armando de Ramón asevera que todas estas ideas fueron debatidas entre los años 1949 y 1953 en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile y se expusieron en la tesis *Ensayo de planificación del Gran Santiago* de Juan Honold, Pastor Correa y Jorge Martínez Camps. Asimismo, iniciando su gobierno, Carlos Ibáñez del Campo adoptó tales planteamientos y encomendó a la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas la formulación de un plan para Santiago, que fue estudiado entre 1954 y 1960 por Honold, Correa y posteriormente por Juan Parrochia. Así, el plan fue aprobado durante el gobierno de Jorge Alessandri por el Decreto Supremo N° 2.387 de 10 de noviembre de 1960 por el Ministerio de Obras Públicas y publicado el 27 de diciembre del mismo año.

El diagnóstico del PRIS se refería a todas las comunas que componían la realidad urbana cuyo conjunto se puede denominar como “Gran Santiago”, esto es, como un territorio que trasciende la comuna de Santiago. Afirmaba que la acción de cada comuna perjudicaba la natural coordinación que debía existir en la unidad urbana, puesto que la comuna de Santiago era el centro urbano representativo. Asimismo, en cuanto a las periferias urbanas Santiago había dejado de ser una ciudad compacta para ser una ciudad prolongada con zonas intermedias de urbanización.

De Ramón destaca que los planificadores –Honold, Correa y Parrochia– veían que la situación anterior se complicaba por una suma de factores:

“Ausencia de mecanismos institucionales de coordinación entre municipios y entre éstos y el Estado; planificación comunal aislada e incompleta debido a falta de medios y de atribuciones; concentración, en manos del Estado, de los mecanismos de administración, planificación y construcción de los

sistemas de infraestructura urbana, como lo eran la energía eléctrica, alcantarillado, locomoción colectiva, salubridad, los que no estaban coordinados entre sí; surgimiento anárquico de urbanizaciones hechas por los municipios para incrementar sus ingresos; finalmente, concentración en la capital del 50% de todos los establecimientos industriales del país, estando la mitad de éstos en las comunas más centrales del área metropolitana”⁹¹.

Entonces, al contemplar la realidad del territorio como el “Gran Santiago”, una unidad que constituye una realidad compleja consistente en la interacción permanente de comunas que representan distintos lugares de la ciudad, el PRIS fijó determinados objetivos⁹². El primero de ellos fue la definición del área intercomunal urbana y suburbana, que fueron agregando comunas al paso del tiempo. El segundo objetivo estableció un sistema vial que estructurara la ciudad pero que al mismo tiempo se adaptara a la estructura tradicional de damero; una red vial intercomunal radiocéntrica; un anillo de circunvalación; la construcción de tramos viales importantes como la carretera Norte-Sur, y la remodelación de vías radiales. Por último, el tercer objetivo del Plan fue reordenar la localización de industrias para tratar los problemas medio ambientales generados y denunciados durante años. Para ello clasificó a los establecimientos industriales y depósitos de mercaderías como “peligrosos” –aquellos que, a causa de sus instalaciones o por materias que elaboraba o almacenaba, puedan causar daños a las propiedades o a las personas–, “insalubres” –los que afectaban o puedan afectar la salud pública– e “incómodos” –aquellos que causaban molestias a los dueños de propiedades contiguas o cercanas–.

Como podemos deducir, el PRIS tuvo una visión relevante al mirar al territorio como una ciudad compleja más allá de una mera división territorial de carácter administrativa, contempló y proyectó el crecimiento y desarrollo de la urbanización mediante la técnica de la zonificación y el establecimiento de una red vial que responde a una visión integral del territorio, y la designación de zonas específicas para las industrias que generan o puedan

⁹¹ De Ramón (2000), 226.

⁹² De Ramón (2000), 226-232.

generar problemas medio ambientales, todos estos temas que gozaron de una suerte dispar a la hora de implantar la planificación a la realidad. No obstante, los esfuerzos aunados y la visión prospectiva de los diseñadores del Plan pueden valorarse como un intento, a fin de cuentas, que marcó el desarrollo de la ciudad de Santiago, en algunos ámbitos incluso hasta nuestros días.

Por otro lado, como el PRIS fue elaborado y dictado en plena vigencia de la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1953 y de influencias extranjeras en el ámbito del urbanismo, terminó configurándose como el primer plan regulador de envergadura para la ciudad de Santiago. Asimismo, al ser el plan regulador un elemento jurídico crucial a la hora de planificar la ciudad tomará relevancia, por su parte, la gestión urbanística –la ejecución del planeamiento– y los distintos temas que abarca y desafíos que debe hacerse cargo. Y este factor se relaciona con otro punto, a saber, la vigencia del Plan Regulador Intercomunal de Santiago estuvo vigente entre 1960 y 1994, coincidiendo con un período convulso en la historia de nuestro país en términos políticos, económicos y jurídicos, pero también sociales y urbanos: la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con sus distintas corporaciones dependientes para afrontar el problema urbano y de vivienda en nuestro país –entre ellos Santiago–; los problemas de los pobladores santiaguinos en la periferia; las políticas de vivienda en favor de personas que residían en tomas y campamentos; el movimiento de pobladores esta vez con un componente político; cambios normativos relevantes en el derecho urbanístico como la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 1976 y el Decreto N° 420 de 1979 para desregular el mercado del suelo, entre otros.

En otras palabras, el PRIS estuvo presente en un período histórico convulso e importante que definió no solo la ciudad de Santiago desde los tiempos de Jorge Alessandri Rodríguez, sino que también tuvo el tiempo suficiente para haber orientado la ciudad acorde a sus requerimientos, como afirmamos anteriormente. No obstante, cabe preguntarse si el PRIS fue capaz de orientar la ciudad sin que ella se saliera de sus exigencias. Habíamos dicho que el ejercicio de la planificación constituye un ejercicio complejo y multidimensional que, de no hacerlo en la forma adecuada, generará el riesgo de que el plan regulador se incumpla incluso

sin conocer los motivos. O incluso puede que sea el propio Estado el que recule con las medidas tomadas por medio del instrumento de planificación y decida realizar acciones y proyectos más allá de lo permitido por las normas del plan regulador.

Ahora bien, al Plan Regulador Intercomunal de Santiago se le atribuye una precisión digna de destacar teniendo en cuenta los vaivenes de la realidad urbana de Santiago y la influencia de la contingencia política, económica y social inestable, ya que poco se le puede exigir a un instrumento de planificación la predicción de un cambio de paradigma en la forma de entender y ejercer las atribuciones del Estado luego del golpe militar de septiembre de 1973. Fue un cambio vertiginoso y contrarrevolucionario que afectó, entre otros aspectos, el entendimiento del rol del Estado en la planificación territorial –punto que profundizaremos en los siguientes capítulos–. En conclusión, para analizar el desarrollo de la ciudad de Santiago durante la segunda mitad del siglo XX debemos partir por el Plan Regulador Intercomunal de 1960 y considerarlo como una referencia a lo largo de la presente tesis.

5. Recapitulación

En el presente capítulo abordamos un caso de conflicto urbanístico actual, como lo son los llamados “guetos verticales” de Estación Central, con el fin de destacar el rol de las instituciones administrativas del Estado, la gestión que realizan y las normas del ordenamiento jurídico involucradas, cuya jerarquía varía. En específico, tienen un rol fundamental las normas emanadas de los instrumentos de planificación territorial como lo son los planes reguladores.

Estos planes, a su vez, ilustran el carácter complejo y multidimensional del urbanismo. No solo son normas jurídicas exigibles en un territorio determinado, sino que son el resultado de un proceso de planificación que se caracteriza por ser continuo y dinámico y que apunta a metas y objetivos. El mayor referente de estos instrumentos es la imagen de una ciudad ideal que, acorde a las perspectivas que se utilizaron para analizar la situación del territorio y las posibilidades que tenía –usamos como ejemplo ilustrativo la Grilla del Urbanismo de Lacaze–, nunca se llega a replicar. Esta ciudad ideal supone una insatisfacción, por parte de la comunidad o de los individuos que la imaginaron, de las condiciones de la ciudad real que

tratan de analizar y, al mismo tiempo, las expectativas puestas en ella para que albergue y sea lugar de una urbe con una dinámica perfecta, esto es, adecuada a los valores y principios que buscan impregnar y respetar.

El proceso de planificación retratado en el párrafo anterior supone, a su vez, la intención de una reforma social que fuera abordada por el Estado, puesto que el tiempo histórico coincidió con la crítica al Estado liberal y el cambio de paradigma hacia un Estado con un rol activo en la economía y la sociedad. En nuestro país, la planificación ha sido un pilar dentro de la formación del derecho urbanístico –rama del derecho administrativo que, por ende, se vio afectada por los cambios de paradigma en el rol de la Administración–. Como el Estado posterior al de la visión liberal tenía el rol activo de satisfacer necesidades de forma regular y continua, este rol se verá nítidamente en la planificación territorial y en la gestión urbana de nuestro país. No es casualidad que los instrumentos de planificación tratados en páginas anteriores fueron dictados en una época en que las ideas del urbanismo descansaban en la intervención pública del Estado como gestor de una planificación, cuyo análisis y propuestas intentan ser comprensivas de la realidad urbana, con sus problemas y tensiones, al igual que el derecho administrativo chileno.

Aun cuando el Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago de 1939 fue elaborado principalmente con las ideas de Karl Brunner acerca de Santiago –ideas respaldadas en sus obras luego de sus visitas anteriores a Santiago entre fines de la década de 1920 y la década de 1930– y los esfuerzos de Héctor Humeres para desarrollar una ciudad moderna, este plan regulador solo rigió jurídicamente a nivel comunal y tuvo una proyección errónea sobre el grado de intensidad del crecimiento de la población, como expusimos anteriormente.

Destino distinto tomó el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960. Si bien el POU de 1939 no podemos considerarlo un fracaso, el PRIS se dio en un contexto de planificación de territorios con un nivel de complejidad mayor, puesto que la regulación por medio de instrumentos de planificación territorial comprendió áreas más amplias como el nivel regional e intercomunal –el caso del PRIS–. Eso justifica la importancia que tuvo este plan regulador en particular, además de haber tenido una existencia hasta 1994, lo que coincide con el tránsito de

transformación de Santiago comenzado en la década de 1930 y acentuado años después, pero con la variante de regir en un período convulso en términos políticos, económicos y sociales, al punto de convivir con paradigmas de Estado opuestos que serán tratados en los capítulos posteriores de la presente tesis.

Plantear y proyectar la ciudad en 30 años después es un ejercicio complejo. Si sumamos a estos ejercicios el cambio de paradigma del Estado y del país, la proyección realizada para Santiago suma obstáculos que dificultan aún más la planificación. A pesar de todo ello, a la hora de evaluar al Plan Regulador Intercomunal de Santiago, distintos actores han destacado el rol que ha tenido para cimentar los trazados de la ciudad desde una perspectiva realista, es decir, tomando en cuenta la dinámica urbana que ya se estaba presentando, y no omitirla en favor de objetivos y metas que podían pecar de impracticables. No obstante, el PRIS también presentó desventajas que debió enfrentar tanto en sus proposiciones como en la gestión urbanística pública y privada que actuó acorde a la dinámica urbana, incluso con resultados paradójales: un ejemplo de ello es la segregación social y urbana desarrollada por la gestión urbana pública y privada, pero sobre todo del Estado y sus instituciones, desde la década de 1960 para solucionar el problema de la vivienda por medio de la construcción de viviendas sociales. Ello traería, en el mediano plazo, el resultado de la segregación social y urbana de las personas beneficiadas debido a las omisiones del Estado para evitar que tales barrios comenzaran a deteriorarse, al punto de establecer zonas periféricas con barrios en malas condiciones. Asimismo, el Decreto N° 420 de 1979 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyo fin era declarar que el suelo no era un recurso escaso para desregular el mercado del suelo y el inmobiliario –utilizando un sistema de planificación flexible y eliminando restricciones como el límite urbano– y así dinamizar el mercado, no tuvo los efectos esperados, debiendo reformarse en 1985 –temas que, al igual que el PRIS, serán tratados en profundidad en páginas posteriores–.

Para poder comenzar con el análisis en profundidad de la época que abarcó el Plan Regulador Intercomunal de Santiago realizaremos una división del período entre 1960 y 1994, la fecha de dictación y de derogación del plan, respectivamente. En el capítulo II trataremos desde la

dictación del PRIS hasta el año 1979, tiempo en que entró en vigencia el Decreto N° 420 mencionado. En el capítulo III trataremos el período que abarca inmediatamente la vigencia del Decreto N° 420 hasta la dictación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994, que derogó al PRIS.

CAPÍTULO II: EL PERÍODO DESARROLLISTA DEL ESTADO EN MATERIA URBANÍSTICA

En el capítulo anterior realizamos una introducción a la relación entre el derecho y el urbanismo para poder entender la importancia del primero en el fenómeno de la ciudad. Esta relación no se daba solamente en una mera creación e imposición de normas jurídicas heterónomas que rigen a un territorio determinado mediante un instrumento de planificación territorial, sino que buscan responder a las distintas variables y dimensiones de una ciudad. En ello, la gestión urbana es el mejor ejemplo.

En el caso de Santiago apuntamos al Plano Oficial de Urbanización de la comuna de Santiago de 1939 y al Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960. Respecto al PRIS explicamos el contexto histórico en que se dictó, esto es, las influencias de ideas y visiones del urbanismo de la época y de la situación del derecho urbanístico, el que tenía una visión comprehensiva y funcionalista de la ciudad, entendiéndola como un lugar multidimensional en el que coinciden distintos actores y actividades que se relacionan bajo una dinámica permanente y tensionada. Ahora nos referiremos al PRIS propiamente tal, es decir, exponer su contenido y seguir con la línea cronológica acorde a la influencia jurídica y urbana que tuvo en Santiago, ciudad que ya vivía en un incesante proceso de cambio.

1. Análisis del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960

En el capítulo anterior nos referimos al Plan Regulador Intercomunal como uno de los hitos de la planificación territorial en la ciudad de Santiago, luego del Plano Oficial de Urbanización de 1939. Mientras el POU fue el primer plan regulador aprobado y vigente en el territorio, el PRIS fue el primero que concibió al territorio como la ciudad del Gran Santiago, teniendo una existencia de 34 años.

Respecto al PRIS, afirmamos que a la fecha de su elaboración y aprobación regía el D.F.L. N° 224 de 1953, el que le otorgó un protagonismo al Ejecutivo a nivel intercomunal en materia de

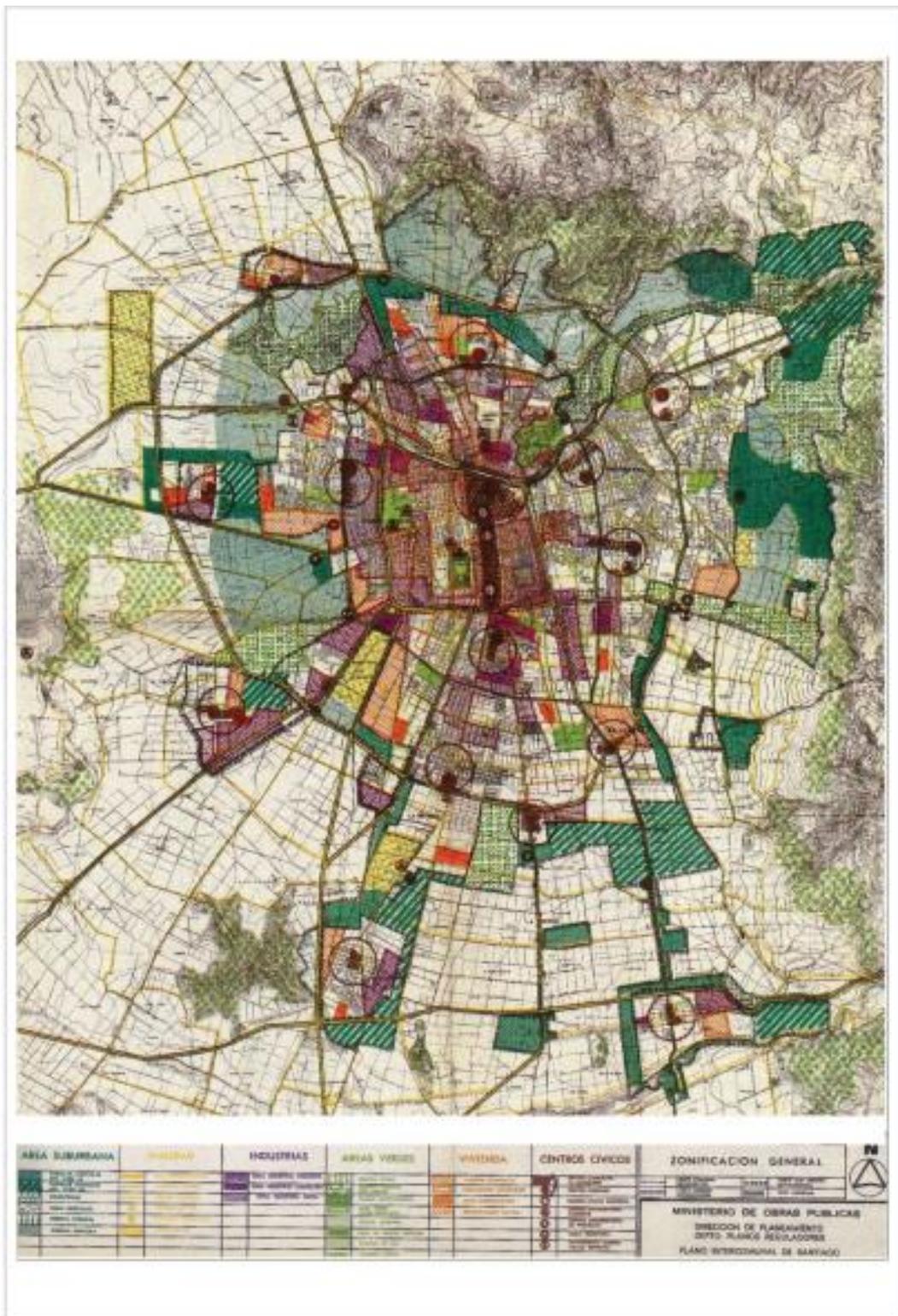
planificación, ya que su confección quedaba a cargo del Ministerio de Obras Públicas de acuerdo con la Junta Regional respectiva y oyendo a las Municipalidades correspondientes. El resultado fue la dictación, por parte del Ministerio de Obras Públicas, del D.S. N° 2.387 de 1960.

Por otro lado, el Plan Regulador Intercomunal tuvo como influencias la Carta de Atenas del IV CIAM elaborado por Le Corbusier, el proyecto de construcción de la ciudad de Brasilia en 1957, el *Greater London Plan* de Abercrombie de 1944, la obra de los chilenos Juan Honold, Pastor Correa, Jorge Martínez Camps y Juan Parrochia, entre otros factores, como vimos en el capítulo anterior. La característica común de tales influencias consistía en contemplar al urbanismo como una disciplina que realiza un análisis complejo de las variables de la ciudad desde una perspectiva racional y funcional, con la presencia de la intervención pública en la tarea de la planificación territorial y la gestión urbana.

1.1. Contenido del Plan Regulador Intercomunal.

Como apuntamos al comienzo, Honold, Correa y Parrochia –los autores del PRIS encomendados por el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo– contemplaron al territorio como el Gran Santiago, esto es, un lugar que trasciende la comuna misma. En esta realidad compleja el problema principal era la falta de coordinación entre actores relevantes, públicos y privados, a la hora de enfrentar los desafíos del territorio, y la consiguiente desigualdad en la calidad de vida de las personas que residen en distintas zonas de la capital. Para ello, el Plan Regulador Intercomunal fijó tres objetivos principales –la definición del área intercomunal urbana y suburbana, el establecimiento de un sistema vial que estructurara la ciudad y, a la vez, se adaptara a ella, y la reordenación de la ubicación de industrias para tratar problemas medio ambientales que afectaban la calidad de vida de la población– que profundizaremos en las siguientes páginas.

Figura 2: Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960



Fuente: Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 238.

Sobre el primer punto, el PRIS fijó el área intercomunal para las siguientes comunas –17 al momento de aprobación en 1960–: Santiago, Conchalí, Quilicura, Renca, Las Condes, Ñuñoa, Providencia, San Miguel, La Cisterna, La Florida, La Granja, San Bernardo, Puente Alto, Pirque, Maipú, Barrancas –actualmente Pudahuel–, y Quinta Normal. Desde 1980 se agregarían, debido a subdivisiones legales, las comunas de Huechuraba, Independencia, Recoleta, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina –desde 1962–, Macul, Peñalolén, San Joaquín, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estación Central, Cerrillos, Lo Prado y Cerro Navia, llegando a conformar un grupo de 35 comunas que componían la ciudad de Santiago⁹³.

Bajo el diagnóstico citado, el PRIS tomó diversas medidas para planificar la ciudad, de las cuales destaca la división del área intercomunal en *área urbana*, *suburbana* y *rural*. En el área urbana se permitía las edificaciones habitacionales, comerciales, industriales, etc., conforme a las reglas del Plano Intercomunal, los Planos Reguladores Comunales y las Ordenanzas Comunales; es decir, permitía el crecimiento de la ciudad. La segunda área se incluía entre el límite urbano y el suburbano señalado por el Plan, y se permitían cuatro usos del suelo, a saber, parcelas agrícolas residenciales con dimensiones mínimas de 5.000 m² y 15.000 m² respectivamente, dependiendo de las zonas fijadas por el Plano de Zonificación Intercomunal; reservas forestales, destinadas a la forestación y en las que estaba prohibido realizar subdivisiones, salvo las destinadas a parcelas forestales no inferiores a 5 hectáreas; áreas agrícolas en reserva, que momentáneamente no podían utilizarse para otro fin, ni subdividirse en parcelas de una superficie inferior a 15 hectáreas; y áreas destinadas a usos específicos como aeródromos, campos militares, sanatorios, áreas de turismo, lugares de interés histórico, entre otros. Por último, el área rural comprendía todo el territorio fuera de los límites suburbanos y quedaba destinada específicamente a la agricultura y reservas forestales rurales⁹⁴.

Respecto al segundo punto tocado por el PRIS, la vialidad, se estableció un sistema de vías estructurantes para el transporte y los traslados intercomunales de concepción moderna “que

⁹³ De Ramón (2000), 226-227.

⁹⁴ Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 211.

se sobreimpusiera y, a su vez, se adaptara a la tradicional estructura de damero que secularmente había tenido la ciudad de Santiago”⁹⁵. De lo anterior se destacan tres ejes: el anillo de circunvalación Américo Vespucio, que rodeaba la ciudad; el eje Norte-Sur que cruzaría la carretera Panamericana y la avenida General Velásquez por el centro; y el eje Oriente-Poniente, que partiría en la precordillera con la avenida Kennedy, la que cruzaría la ciudad bordeando el río Mapocho por las costaneras Norte y Sur y empalmaría la salida de Santiago con la carretera a Valparaíso –la Ruta 68–⁹⁶. También destacarían las carreteras de acceso a la ciudad de Santiago constituidas por la carretera Panamericana, Ochagavía, camino a San Antonio, camino a Valparaíso por Lo Prado, camino Macul-Las Vizcachas y avenida Vicuña Mackenna. Igualmente, se contemplaron una serie de ejes secundarios y locales singularizados como “vías radiales intercomunales” a lo largo de la ciudad.

La planificación de la red vial se justificaba por la transformación del Gran Santiago, ya que fue objeto de múltiples cambios que requirió una reestructuración del sistema de vías de transporte y tránsito intercomunal. Armando de Ramón detalla que hasta 1960 la ciudad había desarrollado su expansión fundamentalmente a través de una red vial intercomunal radiocéntrica, que estructuraba las comunicaciones y el crecimiento de Santiago⁹⁷. Entonces, para el norte, poniente, sur y oriente las avenidas más importantes prolongaron su radio urbano más allá de zonas urbanas. Para el norte, las avenidas Independencia y Recoleta se prolongaron más allá de las zonas de los cementerios General y Católico, antes situados en las afueras de la ciudad. Para el poniente, las avenidas Mapocho y Carrascal, la calle San Pablo y la Alameda se extendieron hasta el cerro Navia, el Blanqueado, el Tropezón, Las Barrancas y Las Rejas, antiguos sitios rurales. Para el sur, el antiguo camino a Melipilla y San Antonio urbanizó territorios que se extendían hasta los alrededores del primer aeródromo santiaguino Los Cerrillos, mientras que Santa Rosa y Gran Avenida se prolongaron hasta lugares semirurales de La Cisterna y San Bernardo, terminando en el Llano del Maipo. También se le suma al sur las avenidas Vicuña Mackenna, cuyo proceso urbanizador llegó hasta Puente Alto,

⁹⁵ De Ramón (2000), 227.

⁹⁶ Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 237.

⁹⁷ De Ramón (2000), 227.

y Macul para llegar a La Florida. Para el oriente las avenidas Apoquindo-Las Condes, Vitacura, Francisco Bilbao y Larraín se prolongaron con efectos urbanizadores hasta los pies de la Cordillera de los Andes⁹⁸. De ahí la importancia del anillo de circunvalación, en que destacan avenidas como Américo Vespucio, Pedro de Valdivia, Departamental, Mario Valdovinos y Dorsal.

Respecto al tercer objetivo del Plan Regulador Intercomunal, la reordenación de la ubicación de industrias, se utilizó la técnica de la zonificación para tratar, además de las industrias, las áreas verdes y la vivienda. Para el primer tema, tal como explicamos en páginas anteriores, clasificó la actividad industrial en tres tipos: peligrosas, molestas e inofensivas. Las primeras eran aquellas que por la índole eminentemente peligrosa, explosiva o nociva de sus instalaciones, materias primas, productos intermedios o finales pueden llegar a causar daños de carácter catastrófico a la salud o a la propiedad, en un área que excede considerablemente los límites de su predio. Las industrias molestas, por su parte, eran aquellas cuyo proceso de fabricación o almacenamiento de materias primas o productos finales pueden ocasionalmente causar daños a la salud o a la propiedad, y que normalmente quedan circunscritos al predio de la propia industria; o bien las que puedan genera molestias que se prolonguen a cualquier período del día o de la noche, como atraer moscas o roedores, producir ruidos o vibraciones, desprender olores, humos o polvo, entre otros casos. Por último, las industrias inofensivas eran aquellas que no producen daños ni molestias al resto de la comunidad.

A partir de la clasificación de las industrias, el PRIS estableció cuatro tipos de zonas industriales aplicando la técnica de la zonificación. La primera eran las zonas industriales peligrosas, las que estaban situadas fuera del límite urbano –por ende, fuera de la ciudad– y en áreas rurales aisladas. La segunda eran las zonas industriales intercomunales, las que estaban destinadas a absorber el desarrollo industrial, y ubicándose obligatoriamente en ellas las industrias molestas. La tercera eran las zonas mixtas con industria molesta, esto es, aquellas que ya existían al momento de elaborarse el PRIS y que mantenía la presencia de industrias molestas, pero que en adelante podrían admitir solamente industrias inofensivas. La cuarta y última eran

⁹⁸ De Ramón (2000), 227-229.

las zonas mixtas con industrias inofensivas, en la que existían ciertas áreas residenciales que compartían superficie con industrias de tal carácter, permitiéndose además la inclusión de nuevas industrias de este tipo únicamente en ciertas microzonas –v.gr. los “parques industriales”– establecidas en concordancia con los planos reguladores comunales, por lo que quedaba prohibido el establecimiento de industrias de tal carácter fuera de las microzonas; en todo caso, el límite entre las zonas residenciales y las industrias inofensivas está determinado por el Plan Regulador Intercomunal.

El Plan Regulador Intercomunal también reguló la zonificación de áreas verdes de uso público en el Gran Santiago, disponiendo que estarán “destinadas al esparcimiento de la población y al saneamiento ambiental, en las cuales no se podrán ejecutar construcciones de ninguna naturaleza, salvo aquellas destinadas a complementar las funciones de esas áreas. Las edificaciones que se requieran deberán en todo caso ser autorizadas por la Municipalidad respectiva y por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas”. En el caso de edificaciones en reservas rurales y áreas de reservas suburbanas no será necesaria dicha autorización. Posteriormente, el PRIS estableció siete tipos de zonas que trataremos a continuación.

El primer tipo de zona son las reservas forestales rurales, esto es, “áreas rurales inmediatas a la ciudad destinadas a las plantaciones de árboles y matorrales en general”, y estableció cuatro reservas –en la zona oriente, norte, poniente y sur– con sus respectivos límites, acorde a los planos de zonificación; por ejemplo, la Reserva Forestal Poniente compondría la cuenca del río Mapocho, desde el Estero Lampa y los faldeos de los cerros Amapola, Lo Aguirre, Bandera, Puntilla de los Vientos, Cerro Ratones y el área de morreras de Lo Prado Abajo. El segundo tipo de zona son las reservas agrícolas y forestales suburbanas, es decir, “terrenos agrícolas y ganaderos que conservarán su actual utilización y tareas destinadas a reservas forestales”, y delimitadas por el plano de zonificación respectivo. El tercer tipo, por su parte, lo constituyen los parques intercomunales, áreas verdes ubicadas en dos o más comunas, con una superficie mayor a 30 hectáreas y cuya destinación es la recreación –reuniones, deportes, juegos, etc.–; destacan el Parque Cousiño –actualmente el Parque O’Higgins–, la Quinta Normal, el Cerro

San Cristóbal o las cuencas del río Mapocho o río Maipo, entre otras áreas. De menor tamaño eran los parques comunales, el cuarto tipo de zona, ya que tenían una extensión entre ocho y quince hectáreas; entre ellos podemos encontrar al Cerro Santa Lucía y Cerro Navia. El quinto tipo, las áreas especiales, sean de propiedad pública o privada, quedan restringidas a áreas deportivas, parques privados y áreas de interés público y cultural. Ejemplos de ellos son el Estadio Nacional, el Parque Macul, y el Convento Los Dominicos, respectivamente. El sexto tipo la constituyen las avenidas parques, esto es, determinadas avenidas con una o dos calzadas para tránsito lento contiguas a una franja de área verde, continua o discontinua, y se relacionan generalmente con dos o más parques comunales o intercomunales; la Gran Avenida, Avenida Tobalaba, Avenida Manquehue, Avenida Francisco Bilbao, entre otras, son algunos ejemplos. Por último, los caminos o avenidas turísticas son el séptimo tipo de zona de áreas verdes, ubicado en el sector oriente del Gran Santiago y que atraviesa Puente Alto, La Florida, Ñuñoa, Las Condes, extendiéndose hasta Las Vizcachas, por el sur, hasta el Cerro Alvarado, por el norte.

Respecto a la vivienda, el PRIS también reguló esta materia mediante la zonificación. Para ello determinó cuatro tipos de zonas. El primero eran las zonas de habitación económica que, como su nombre lo indica, están destinadas a la edificación de viviendas económicas; su urbanización y edificación quedará sujeta a las disposiciones del Plano Regulador Seccional del sector, aprobado por la Municipalidad respectiva y por el Ministerio de Obras Públicas, quien fijará las condiciones mínimas y máximas de las obras de urbanización. El segundo lo constituían las zonas para la autoconstrucción de viviendas, cuyo uso será exclusivo. La planificación de estos territorios quedaba a cargo de la Corporación de la Vivienda (CORVI) o de instituciones o servicios que desarrollen programas de autoconstrucción; no obstante, la urbanización deberá realizarse acorde a las normas mínimas establecidas por la CORVI. Los terrenos designados fueron ubicados en las comunas de San Miguel, Maipú, Barrancas, Quilicura, Conchalí, Ñuñoa, La Cisterna, San Bernardo y Puente Alto. El tercer tipo lo constituía las zonas mixtas de viviendas e industria, cuya regulación se remite a las zonas mixtas con industria molesta y con industria inofensiva. Por último, estaban las zonas residenciales.

De los párrafos anteriores podemos concluir la importancia a los problemas medio ambientales que consideraron los elaboradores del Plan Regulador Intercomunal de Santiago. Uno de los grandes problemas era la ubicación de industrias peligrosas en zonas residenciales, por lo que el PRIS buscó eliminarlas de esos territorios y decidiendo a la vez, ordenarlas para encauzar los productos de las industrias en vías de circulación intercomunales. Las medidas que podemos destacar son la zonificación de industrias peligrosas y molestas en lugares alejados de las zonas residenciales, y el traslado de industrias que podían generar un fuerte impacto económico o demográfico a otras localidades de la región⁹⁹.

Otro factor importante a la hora de la elaboración del plan regulador fueron los servicios básicos y de equipamiento, puesto que no se habían desarrollado armónicamente en la ciudad porque el crecimiento demográfico en la periferia, buscando cercanía al centro de la ciudad, se agravó. Lo anterior daba como resultado un crecimiento desordenado, inorgánico, de Santiago hasta la fecha, generando inconvenientes en las comunicaciones intercomunales y congestión en la zona central de la ciudad¹⁰⁰. Armando de Ramón sostiene que las primeras obras derivadas sobre este problema fueron en el marco del campeonato mundial de fútbol celebrado en el país en 1962, el que tuvo a Santiago como una de las sedes. Junto con el mejoramiento y ampliación del Estadio Nacional, se efectuaron ensanches de avenidas que lo rodeaban o que conducían a su ubicación, además de ensanchar avenidas importantes como la Alameda poniente, Tobalaba y Américo Vespucio. Asimismo, se construyó el Parque Isabel Riquelme junto al zanjón de la Aguada y se mejoró el Parque Metropolitano que existía desde principios del siglo XX en el cerro San Cristóbal¹⁰¹.

1.2. Efectos del PRIS.

Explicado el contenido del Plan Regulador Intercomunal de Santiago, queda preguntarnos cuáles fueron sus efectos, es decir, si los hechos posteriores fueron buscados o no por los

⁹⁹ De Ramón (2000), 231. El autor mencionado en la presente nota al pie utiliza el término región.

¹⁰⁰ De Ramón (2000), 232.

¹⁰¹ De Ramón (2000), 232.

planificadores, y en qué medida tales consecuencias afectaron al desarrollo de la ciudad de Santiago.

Armando de Ramón sostiene que el plan alcanzó diversos objetivos¹⁰². El primero de ellos fue la erradicación de la mayoría de las industrias peligrosas y molestas de las áreas centrales, pudiendo crear los llamados “cordones industriales”, lugares específicos cuyo uso quedaba exclusivamente destinado a la actividad industrial. El segundo objetivo, en tanto, fue la estructura vial con forma radio concéntrica, puesto que generó resultados satisfactorios, en específico la disminución de la congestión de tránsito, aun cuando su implementación finalizó al comienzo de la década de 1980 y, además, el crecimiento del uso del automóvil tuvo un ritmo vertiginoso desde 1960. Otro factor para explicar la disminución de la congestión fue la construcción del Metro de Santiago desde 1969 –planificado desde 1965– y su posterior apertura en septiembre de 1975. No obstante, de Ramón afirma que el aspecto menos logrado por el plan fue la protección de zonas de cultivo, puesto que, como la coordinación entre municipios existió solamente cuando cada plan regulador comunal incorporó las zonificaciones, usos de suelo y límites dispuestos por el PRIS, el respeto por los límites urbanos establecidos no fue tal, careciendo de efectividad.

Sobre el último punto, Alexandra Petermann apoya la conclusión. En efecto, el límite impuesto por el Plan Regulador Intercomunal fue sobrepasado por el crecimiento de la ciudad, principalmente a causa del actuar del Estado en materia de vivienda. Sostiene que:

“Una buena parte del crecimiento de la periferia de la ciudad, tanto dentro como fuera del límite, se debió a proyectos de vivienda social. Es decir, entre 1960 y 1975 el Estado, a través de su política de vivienda social, fue el autor material de una parte significativa del crecimiento de la mancha urbana de Santiago, tanto dentro como fuera del límite”¹⁰³.

¹⁰² De Ramón (2000), 232-233.

¹⁰³ Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 213.

Asimismo, también considera las construcciones fuera del límite a causa de poblaciones de vivienda social en parte de la zona sur, poniente e incluso oriente, y que refleja el origen de tomas de terreno de los pobladores que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo después reconoció¹⁰⁴. Esta crítica también es compartida por Iván Poduje¹⁰⁵. No obstante, él reconoce varios hechos a destacar que relacionan al plan. No solamente predijo la generación de subcentros que se materializarían posteriormente con obras como el Parque Arauco en Las Condes o Plaza Vespucio en La Florida, sino que también orientó el crecimiento de la ciudad y la localización de actividades mediante su plan de autopistas –coincidiendo con de Ramón en la importancia del sistema vial, sobre todo la circunvalación de Américo Vespucio– y su complemento de la red vial y ferrocarriles suburbanos de 1970. En estos factores, Poduje destaca el diseño contenido en el PRIS, puesto que este se esforzó por entender la realidad urbana y el crecimiento metropolitano, es decir, realizando un esfuerzo prospectivo relevante. Concluye aseverando que:

“A pesar de que el límite (urbano) pretendía contener el crecimiento e impedir que se ocuparan zonas agrícolas valiosas, no fue su objetivo evitar a toda costa que la ciudad creciera, ya que partía de la premisa que, con el correr del tiempo, localidades autónomas como Puente Alto, Maipú o Quilicura formarían parte de la misma conurbación. En este contexto, la reserva de fajas viales y la programación de inversiones en ejes como Norte-Sur, Pajaritos o Vicuña Mackenna serían acciones fundamentales”¹⁰⁶.

En el mismo sentido reconoce Magdalena Vicuña, señalando que el PRIS logró capturar la dimensión metropolitana que adquiriría la ciudad –y de ahí la necesidad de zonificar, delimitar la expansión urbana y destinar fajas de reserva para vialidades mayores que serían ejecutadas durante los próximos 40 años, como lo son Vespucio Express, Costanera Norte o Autopista Central–¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Petermann (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 213.

¹⁰⁵ Poduje (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 239.

¹⁰⁶ Poduje (2006), *En*: Galetovic et. al. (2006), 241.

¹⁰⁷ Vicuña del Río (2017), 52.

Por su parte, Alexander Galetovic y Pablo Jordán, concordando con Poduje, destacan que la planificación del sistema vial y ferrocarriles suburbanos de 1970 y la expansión del transporte público permitieron desarrollar la periferia santiaguina de buena manera, ya que, como casi todas las vías intercomunales y muchas avenidas fueron proyectadas por el PRIS por décadas, la población de Santiago logró distribuirse físicamente –creciendo en extensión– en la periferia sur y poniente en poblaciones sociales, evitando el crecimiento en densidad –que potencialmente pudo haber generado hacinamiento y un déficit habitacional mayor al existente¹⁰⁸.

Las posturas de Armando de Ramón, Alexandra Petermann, Iván Poduje, Magdalena Vicuña, Alexander Galetovic y Pablo Jordán dan cuenta de la complejidad de la pregunta y la capacidad de formular sus argumentos, puesto que no solo se realiza un juicio acerca de hechos y consecuencias a nivel normativo –la eficacia de normas jurídicas urbanísticas y la gestión urbana de actores públicos y privados–, sino que también abarca un contexto histórico de la situación del país que, desde la década de 1950, tomó un ritmo vertiginoso al son de las ansias de cambio por parte de distintas esferas de la población. Luego de la crisis multisistémica hacia 1950, la llegada de Carlos Ibáñez del Campo a la presidencia en 1952 reflejó la existencia de un electorado volátil y díscolo, con expectativas de mejorar sus condiciones materiales de vida y en la búsqueda de un presidente que los llevara a buen puerto¹⁰⁹. Asimismo, con el crecimiento exponencial de la ciudad de Santiago, tanto en su tamaño como en la cantidad de habitantes, y con las consecuentes y dispares condiciones de vida, las ansias de cambio de las clases medias bajas y popular y de grupos políticos, económicos y sociales que abogaban por un rol activo del Estado en tales temas, la búsqueda de soluciones para el problema urbano fue inevitable. Entonces, la implementación del Plan Regulador Intercomunal debía tener en cuenta las exigentes demandas que abogaban por un mejoramiento de la situación material de un número relevante de santiaguinos.

¹⁰⁸ Galetovic, y Jordán (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 39-40.

¹⁰⁹ Correa et. at. (2019), 197.

Respondiendo a tales circunstancias, el Estado debió trazar objetivos y medidas que apuntaran al desarrollo urbano principalmente a través de la inversión pública directa. Como ejemplo de lo anterior estuvo la creación de cuerpos normativos como el Plan Habitacional de 1959 –D.F.L. N° 2–, la creación de organismos estatales y la articulación de un entramado institucional y la formulación de proyectos, especialmente relacionados a la vivienda social. Es en este contexto en que, acorde al punto expuesto por Petermann, el Plan Regulador Intercomunal de Santiago vio sobrepasado sus límites urbanos, es decir, hubo un aumento en extensión de la ciudad. Esta tendencia se mantuvo más o menos desde 1960 hasta 1975.

En el último año citado, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictó el DSN° 193 de 1975, que congeló el límite urbano¹¹⁰ para evitar el crecimiento por extensión. Los motivos del decreto respectivo son dos: preservar las áreas agrícolas, fuertemente perjudicadas por el crecimiento de la ciudad a nivel periférico, y densificar las áreas urbanizadas para aprovechar mejor las redes existentes y reducir costos. Para delimitar el trazado urbano se incluyó dentro del área a todas las urbanizaciones que quedaron fuera del límite impuesto por el PRIS en el norponiente, poniente y el sur de Santiago, además de alrededor de 6.900 hectáreas sin urbanizar. Por consiguiente, entre 1975 y 1979 las transgresiones al límite urbano disminuyeron, pero existiendo cierto crecimiento por extensión principalmente en el surponiente, y luego en el poniente, norponiente y nororiente sobre el suelo que había quedado dentro del límite¹¹¹. Buena parte del crecimiento se ubicó en zonas periféricas con poblaciones de vivienda social. Para explicar el respeto al límite urbano, Petermann señala dos factores, uno circunstancial y otro intencional¹¹². El primero consiste en la disminución de la construcción de viviendas sociales por parte del Estado, debido a que este, luego del golpe militar y la instauración de la dictadura en 1973, redujo fuertemente el gasto en vivienda como parte del plan de ajuste fiscal de esos años. La siguiente tabla elaborada por Petermann ilustra la caída de la edificación:

¹¹⁰ Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 213.

¹¹¹ Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 213.

¹¹² Petermann(2006). En: Galetovic et. al. (2006), 217-218.

Tabla N°3: Edificación pública iniciada cada año entre 1970 y 1978 en la Región Metropolitana (en miles de m²)

Año	Miles de metros cuadrados
1970	281 m ²
1971	1.930 m ²
1972	606 m ²
1973	409 m ²
1974	36 m ²
1975	83 m ²
1976	678 m ²
1977	269 m ²
1978	168 m ²

Fuente: Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 217.

El segundo factor afirma que al fijarse el límite urbano en 1975, el MINVU reservó suelo en el sector suroriente de la ciudad, restringiendo casi en su totalidad el crecimiento en las demás direcciones; por ende, el límite no fue transgredido porque el MINVU reservó suficiente suelo para viviendas sociales.

En resumen, el Plan Regulador Intercomunal de Santiago estuvo fundado en un esfuerzo sistemático de los planificadores, quienes se basaron en la realidad urbana existente a la fecha, esto es, estar conscientes del tipo de crecimiento que tenía Santiago y el que probablemente seguiría teniendo, con el fin de proyectar el crecimiento de la ciudad y anticipar las necesidades futuras, como la edificación de viviendas sociales en ciertos sectores, la estructuración de la ciudad en torno a un sistema vial para tener un desarrollo adecuado del transporte, y la localización de las industrias en zonas determinadas para conciliar tales actividades con zonas residenciales, áreas verdes, entre otros. No obstante, en la materia que no pudo plasmar sus disposiciones normativas a la realidad fue la creación de proyectos y edificación de viviendas

sociales, sobre todo las que eran obra del sector público, debido a la alta demanda de la población por un mejoramiento de las condiciones materiales de clases medias bajas y populares. A causa de esto, la transgresión del límite urbano fue inevitable, generando poblaciones periféricas que habitualmente eran reconocidas por el MINVU.

Entonces, de los párrafos anteriores podemos destacar dos materias que serán tratadas en las siguientes páginas. El primer tema tiene que ver con el Estado, específicamente la creación de un entramado institucional dedicado a la situación del desarrollo urbano de los territorios del país y de la situación de la vivienda, como lo es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus organismos, y la consecuente acción estatal que siguió las tareas de planificación territorial y gestión urbana de las localidades, entre ellas Santiago. El segundo tema, relacionado con el rol activo del Estado, tiene que ver con la situación de la vivienda en la región, especialmente en la ciudad metropolitana. Este tema sufrió un cambio radical desde el último cuarto del siglo XIX producto de la migración de personas de estratos medios, medios bajos y populares a la ciudad en búsqueda de un futuro mejor. Desde el reconocimiento por parte del país de la existencia de la cuestión social se han propuesto medidas y políticas para erradicar o menguar los efectos perjudiciales del masivo crecimiento demográfico y de la ciudad, siendo la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 la legislación pionera en tratar el problema habitacional. Sin embargo, desde mediados del siglo XX el crecimiento demográfico de la capital desencadenó un escenario inédito que obligó al Estado a involucrarse en este tema, al punto de convertirse en uno de los principales problemas políticos a nivel país. A la par, como la necesidad motiva el actuar urgente, diversos sectores de Santiago –principalmente la periferia– se transformaron con las nuevas edificaciones hasta el punto de desarrollar poblaciones urbanas sumidas en la pobreza. Las poblaciones callampa y las tomas de terreno son un ejemplo elocuente. Un caso particular, entre fines de los 60 e inicios de los 70, lo configuraron los campamentos, esto es, asentamientos cuyos pobladores actuaron bajo una lógica radical en términos políticos, esto es, reivindicando la lucha armada, formando milicias populares y vinculándose con grupos

revolucionarios de izquierda radical, como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)¹¹³.

2. El entramado institucional del Estado.

En el párrafo precedente destacamos la configuración de una nueva institucionalidad del Estado en materia de urbanismo y la situación de la vivienda. Como se puede deducir, ambas materias se relacionan por distintas aristas, como lo puede ser el rol del Estado en materia administrativa y de políticas públicas, el contexto político y económico que exigía mayor presencia estatal en realidades cuyo eco tuvieron una intensidad inédita hasta ese entonces, entre otros. Por consiguiente, se hace necesario describir el entorno general del país para poder abordar tales puntos de forma adecuada.

2.1. El contexto social y habitacional de Santiago.

En el capítulo anterior destacamos crecimiento demográfico urbano y de la extensión urbana de Santiago. En un lapso de 30 años, entre 1940 y 1970, el número de habitantes aumentó a más del doble –de 950 mil aproximadamente a un número alrededor de los dos millones ochocientos mil santiaguinos–, acorde a la tabla N°2. Estos acontecimientos no son importantes exclusivamente en materia de urbanismo, sino que fueron un factor importante a la hora de configurar el siglo XX chileno –incluso podría argumentarse que afecta hasta nuestros días– en el aspecto económico, político y social. Este crecimiento masivo de la población dejó en evidencia la existencia de una sociedad tradicional con intensas desigualdades: en base a estudios recopilados por Alfredo Jocelyn-Holt, se estimaba a la clase alta en un 10% de la población durante el período entre los años 40' y 60', a la clase media en un 15% y a la clase baja en el 75% restante¹¹⁴. Asimismo, destaca que, en el aumento del ingreso nacional en

¹¹³ De Ramón (2000), 250-251; Espinoza (1988), 302-328; Garcés (2002), 410-415.

¹¹⁴ Jocelyn-Holt (2014), 66.

términos reales en un 40% entre 1940 y 1953, para la clase alta significó un aumento del 60%, para la clase media un 46% y solo un 7% en el caso de la clase baja¹¹⁵.

Por otro lado, en el mismo período también se hacía evidente la transformación y masificación de los sectores populares de las ciudades chilenas, los que tuvieron suertes diversas “conforme a su posición en el sistema productivo, a su capacidad de negociación con los agentes del Estado, y a nivel de organización colectiva alcanzado en aras de la defensa de sus intereses sectoriales”¹¹⁶. Fue el caso de los migrantes del mundo rural al urbano los que debieron convivir con la insalubridad, el déficit habitacional y la cesantía; y junto a aquellas familias que fueron lanzadas de las habitaciones que arrendaban por parte de sus dueños, fueron los factores que desencadenaron, a partir de la década de 1940, las tomas de terrenos¹¹⁷. De estas tomas surgieron las denominadas “poblaciones callampas”, tema que será tratado en páginas posteriores.

Por mientras, es relevante destacar que fue este tipo de construcción la que marcó el inicio de las ocupaciones masivas de terrenos en sectores periféricos de la ciudad, a partir de la década de 1950, y que posteriormente comenzó a adquirir dimensiones políticas y sociales mediante acciones concertadas¹¹⁸. En otras palabras, las callampas comenzaron a masificarse y el número de habitantes de ellas fue en progresivo aumento. La siguiente tabla expone el crecimiento de la población residente en poblaciones callampas:

¹¹⁵ Jocelyn-Holt (2014), 66.

¹¹⁶ Correa et. al. (2019), 160-161.

¹¹⁷ Correa et. al. (2019), 160-161.

¹¹⁸ Hidalgo (2019), 208.

Tabla N°4: Familias en poblaciones callampas en la ciudad de Santiago, años 1952 y 1959

Comunas	1952	1959
Santiago	3.250	7.642
Conchalí	1.600	2.683
Providencia	452	-
Ñuñoa	2.619	2.405
San Miguel	4.001	8.203
Quinta Normal	1.119	4.316
Renca	591	1.820
Barrancas	323	.
Cisternas	1.106	87
Las Condes	1.296	3.926
La Florida	169	55
Puente Alto	426	1.180
Total	16.502	32.317

Fuente: Espinoza (1988), 247.

Acorde a la tabla N°4, en siete años la población de habitantes en poblaciones callampas se duplicó, principalmente en territorios periféricos de la ciudad de Santiago. Respecto al crecimiento espacial de la capital, la siguiente tabla muestra su desarrollo:

Tabla N°5: Población y superficie de la ciudad de Santiago, 1952-1970

Años	Población (A)	Superficie en hectáreas (B)	Densidad (A/B)
1952	1.353.400	15.570	86,9
1960	1.907.378	22.880	83,4
1970	2.436.398	29.480	94,3

Fuente: Ferrando (2008).

Siguiendo con la argumentación de Hidalgo, como la mayoría de las poblaciones callampas se concentraron en comunas periféricas de Santiago, parte importante del desarrollo espacial de la ciudad capitalina se debe a las mismas poblaciones callampas, esto es, fueron extendiendo en los hechos el tamaño de la ciudad, de acuerdo a las hectáreas de superficie mostradas en la tabla N°5.

La situación social que ocurrió en nuestro país fue parte de una experiencia a nivel latinoamericano. En efecto, producto del estancamiento económico, la urbanización acelerada y la explosión demográfica –en este último punto, producto de los avances de la medicina y la labor del Estado en las prestaciones de salud a la población– fueron causas relevantes de un crecimiento demográfico que vino acompañado por una pobreza acentuada en las ciudades latinoamericanas¹¹⁹. Producto de la situación de los países latinoamericanos comenzaron a elaborarse, a nivel internacional, una serie de propuestas para tratar el problema del déficit y malas condiciones de la vivienda, emanadas de instancias de cooperación e intercambio en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹²⁰. Otro hecho relevante en la década de 1950 fue la realización del Censo de Población y Vivienda de 1952. La particularidad de este censo fue la incorporación de la variable vivienda en los censos¹²¹, con el objetivo de obtener información y suministrarla a los organismos encargados de la situación habitacional. 1.051.000 viviendas fueron censadas, de las cuales la suma de las viviendas malas con las parcialmente regulares era prácticamente la mitad de las viviendas censadas, esto es, 437.100 viviendas. Respecto al Censo Especial de Poblaciones Callampa del mismo año, determinó que en Santiago existían 41 poblaciones callampa, las que albergaban 5.835 familias y 36.611 habitantes¹²².

Con estos antecedentes, no fue extraño que, tras la profundización de la crisis multisistémica durante la década de 1940 e inicios de los 50, los habitantes de las poblaciones callampas, carentes de vínculos clientelísticos y de redes de partidos de izquierda, buscaran líderes

¹¹⁹ Correa et. al. (2019), 186-187.

¹²⁰ Hidalgo (2019), 212.

¹²¹ Hidalgo (2019), 216.

¹²² Garcés (2002), 77; Hidalgo (2019), 219.

carismáticos que comenzaban a ser relevantes en la política nacional¹²³. En Chile, uno de los exponentes de la época fue la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo entre 1952 y 1958.

2.2. Las acciones del gobierno de Ibáñez en 1953 y el rol de la CORVI.

El gobierno de Ibáñez del Campo comenzó con un discurso de innovar la Administración del Estado bajo el principio de la racionalización de las actividades, acorde a sus promesas de campaña de lograr la regeneración moral del país mediante el nacionalismo y la austeridad¹²⁴, además de la centralización de los organismos. Por esa razón entraron en vigor, en 1953, distintas leyes y políticas relevantes para la Administración del Estado y, sobre todo, en materia de vivienda y urbanismo. A nivel legal destaca una reforma a la Administración del Estado, la ya nombrada Ley de Construcción y Urbanización y la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI). Por su parte, a nivel de políticas públicas sobresale el Plan Nacional de Vivienda.

En febrero de 1953 fue publicada la Ley N° 11.151 que concedía facultades al Presidente de la República para reorganizar el aparato estatal. Este cuerpo legal iba de la mano con el programa ibañista de, entre otros temas, la planificación económica. Las materias que tocó la reforma de la Administración del Estado fueron la reorganización de las ramas del aparato público y crear Consejos dentro de las instituciones existentes, el establecimiento de estatutos de funcionarios, la dictación de disposiciones sobre operaciones de las instituciones de crédito del Estado y medidas necesarias para contener la inflación e incentivar la inversión, entre otros.

Esta planificación también tocaba la materia habitacional y urbana a través de un programa de edificación nacional¹²⁵, cuyo apoyo contará con la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), organización gremial creada en 1951 por empresarios ligados a dicho sector. El objetivo era potenciar el fomento estatal a las actividades de edificación para potenciar, a su vez, la actividad económica. Asimismo, la edificación por parte del Estado tenía un componente

¹²³ Correa, et. al. (2019), 188.

¹²⁴ Correa, et. al. (2019), 190.

¹²⁵ Hidalgo (2000).

social, debido a que este se presentó como propuesta para reducir el déficit habitacional¹²⁶. Fue en este contexto en que se dio la reforma al Ministerio de Obras Públicas, se conformó el Plan Nacional de Vivienda y se creó la CORVI.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) data de fines del siglo XIX y a lo largo de su historia ha tenido múltiples reformulaciones. En el turno de Ibáñez, fue el Decreto con Fuerza de Ley N° 150 de 1953 el que reformó la institución y sus servicios dependientes, con el fin de darle un papel centralizador y eficiente en la formulación de los planes de edificación nacional, entre los que estaban la construcción de viviendas sociales¹²⁷. El inciso primero del artículo 2° es una muestra de aquello: “El Ministerio de Obras Públicas *actuará como organismo planificador y coordinador de los planes y obras que realice y ejercerá la coordinación de los que se ejecuten* por las instituciones fiscales y semifiscales, las empresas autónomas del Estado y, en general, por todas las personas jurídicas creadas por ley en que tenga aporte de capital o representación” (énfasis agregado). Asimismo, los objetivos en sus planes y obras tenían incidencia en los planos regionales y planos reguladores. Dentro de sus organismos, Rodrigo Hidalgo destaca la Junta de Planeamiento y Coordinación¹²⁸, la que tiene como atribuciones relevantes, acorde al artículo 12° del D.F.L. N° 150, aprobar planes de obras públicas confeccionadas por la Dirección de Planeamiento; participar en la aprobación de los anteproyectos y proyectos de los planos reguladores, sancionar el Plan de la Vivienda presentada por la misma Dirección, fiscalizar el emplazamiento de obras que figuren en los planes, entre otros. De ahí radica la importancia para el gobierno de Ibáñez de haber creado la Ley General de Construcciones y Urbanización mediante un decreto con fuerza de ley, ya que este, como vimos en páginas anteriores, dio relevancia a los instrumentos de planificación territorial y al rol del gobierno en el proceso de elaboración de estos. El rol protagónico del gobierno se materializó diferenciando los instrumentos de planificación a nivel nacional, regional, provincial y local¹²⁹. Los Planos

¹²⁶ Hidalgo (2000).

¹²⁷ Hidalgo (2000).

¹²⁸ Hidalgo (2000).

¹²⁹ Hidalgo (2019), 228.

Reguladores Intercomunales y Comunales fueron los instrumentos más importantes para consolidar un sistema de planificación territorial¹³⁰.

Siguiendo con el hilo argumentativo de Hidalgo, enfatiza el rol de la Junta Ejecutiva del Plan de la Vivienda para desarrollar el Plan de Vivienda. A su juicio, este instrumento fue usado por el Estado para intentar articular el entramado institucional reformado y al sector privado con el objetivo de reducir definitivamente el déficit habitacional¹³¹. Dentro de sus aspectos destacados figura su financiamiento, el que permitió una mayor recaudación para el Estado y una construcción masiva de viviendas. Una de las consecuencias del plan fue la creación de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión en 1953 por parte del Decreto con Fuerza de Ley N° 200, la que estuvo a cargo de realizar un plan de inversiones de las instituciones semifiscales de previsión social, con el fin de invertir tales recursos a los planes. Otra institución creada fue el Banco del Estado de Chile por el Decreto con Fuerza de Ley N° 126, luego de una fusión de la Caja Nacional de Ahorros, la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial, acorde al artículo 1° de su cuerpo legal. Esta nueva institución bancaria canalizó el ahorro de las familias chilenas para adquirir la casa propia¹³².

Como se puede deducir del párrafo anterior, una de las medidas importantes en el gobierno de Ibáñez a la hora de aplicar la racionalización de los recursos públicos fue la fusión de instituciones estatales para centralizar los objetivos y esfuerzos, administrar eficientemente los recursos y facilitar la planificación y coordinación en la actuación del Estado, como ocurrió con la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión y con el Banco del Estado de Chile. No obstante, en materia habitacional y urbanística, un hecho fundamental fue la creación de la Corporación de la Vivienda en agosto de 1953 a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 285. El artículo 1° del cuerpo legal dispone la fusión de la Caja de la Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dos organismos que nacieron durante la segunda mitad de la década de 1930 para solucionar el problema habitacional¹³³. La fusión fue una

¹³⁰ Hidalgo (2019), 227.

¹³¹ Hidalgo (2000).

¹³² Hidalgo (2019), 232.

¹³³ Hidalgo (2019), 232.

respuesta al problema de la dispersión de funciones y, por consiguiente, la descoordinación de organismos estatales en materia de vivienda. Para ilustrar el problema, a fines de la década de 1940 existían más de cinco instituciones con atribuciones y funciones en materia habitacional: sumando a la Caja de Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, las mismas Municipalidades, los servicios de sanidad, el Comisariato de Subsistencia y Precios, y el Consejo Coordinador de la Política Inversionista de las Cajas de Previsión¹³⁴.

El artículo 2° del DFL N° 285 que regula a la CORVI dispone que ella será encargada de “la ejecución, de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la vivienda y en los Planos de Obras Públicas. También estará encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas”. Para ello, el Párrafo II del cuerpo legal regula las funciones de la CORVI, en el que el artículo 5° dispone las siguientes atribuciones: colaborar con la Dirección de Planeamiento del MOP en el estudio y confección del Plan de la Vivienda; expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, vender y permutar terrenos, y expropiar, comprar, vender o arrendar inmuebles; proyectar y construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros; conceder préstamos para la edificación de viviendas económicas; entre otras.

Rodrigo Hidalgo destaca la organización administrativa de la CORVI¹³⁵, la cual, según el artículo 26°, estaba a cargo de un consejo y de un Vicepresidente Ejecutivo. En este Consejo destacaba la integración del Ministro de Obras Públicas, quien lo presidía; el Vicepresidente Ejecutivo de la CORVI; el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Inversiones; un representante de asociaciones profesionales como el Colegio de Arquitectos de Chile, el Instituto de Ingenieros de Chile, de la Asociación de Ingenieros de Chile y las Asociaciones Universitarias de Constructores Civiles; dos representantes designados por el Presidente de la República que sean miembros del Directorio de la Fundación de Viviendas de Emergencia; los Directores de Planeamiento, de Arquitectura, de Obras Sanitarias y de Pavimentación Urbana del MOP; entre otros. Como se puede deducir, la influencia del jefe del Ejecutivo era evidente,

¹³⁴ Hidalgo (2019), 233.

¹³⁵ Hidalgo (2000).

primero a través del Ministerio de Obras Públicas y luego por medio de la integración del Consejo de la CORVI.

La relevancia de la CORVI al momento de su creación y a lo largo de su historia es destacada por los autores. Hidalgo afirma que la CORVI “representó la nueva forma de hacer gestión pública en torno al problema de la vivienda en Chile en los años cincuenta”¹³⁶. A través de los esfuerzos para la construcción de viviendas sociales, la CORVI tenía como objetivo potenciar la industria de la construcción para la producción masiva de viviendas económicas, operativizar las relaciones contractuales con el sector privado y estimular a inversionistas y empresas constructoras, y fortalecer la imagen del sector público¹³⁷. Por su parte, el arquitecto Alfonso Raposo sostiene que “la CORVI fue, durante un prolongado lapso de la vida nacional, la más importante agencia del Estado encargada de impulsar la producción y provisión de vivienda social en el país”¹³⁸. Asimismo, menciona la relevancia del jefe del Ejecutivo en la orientación que tomó el organismo:

“El transcurso de su vida institucional no tuvo lugar en el contexto de una plácida planicie de vasto horizonte de continuidad política sino que, muy por el contrario, en su transcurso hubo de enfrentar sin interregno distintas fases delimitadas por drásticos cambios de relieve, correlato de sucesivas reorientaciones de la política gubernamental, las que, en gran medida, corresponden a los períodos presidenciales”¹³⁹.

La CORVI fue importante en la elaboración de un imaginario del espacio urbano de Santiago en torno a la figura de la vivienda social, conforme a la opinión de Raposo: “en Chile, en el transcurso de la segunda mitad del presente siglo, la configuración de la imagen urbana, en especial la de los medios residenciales urbanos, ha estado fuertemente influida por la acción que desarrolla el Estado en materia de producción y provisión de vivienda social”¹⁴⁰. Por ende,

¹³⁶ Hidalgo (2019), 235.

¹³⁷ Hidalgo (2019), 235.

¹³⁸ Raposo (1999), 59.

¹³⁹ Raposo (1999), 59.

¹⁴⁰ Raposo (1999), 46.

tal organismo tuvo un rol fundamental a la hora de poner en marcha los Planes Nacionales de Vivienda de la década de 1950, no obstante, sus resultados fueron menores a los propuestos debido a la crisis económica que afectó a Chile en la segunda mitad de la década¹⁴¹. Por consiguiente, debido a los resultados que obtuvo la CORVI en una de sus funciones principales sufrió una modificación a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de julio de 1959, publicado durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez. Este nuevo cuerpo normativo amplió las funciones del organismo, concentrando las actividades que realizaban otros organismos públicos y semipúblicos. Un ejemplo de ello fue la supresión de la Corporación de Inversiones de Previsión y el traspaso de todas sus atribuciones a la CORVI, entre ellos los Departamentos Técnicos y de Arquitectura de las Instituciones de Previsión¹⁴². Hidalgo destaca que a la CORVI le otorgaron 4.000.000 de pesos extras en su presupuesto destinados para abordar el problema de las poblaciones callampa; se le asignó la obligación de prestar apoyo técnico a las personas que construyeran su vivienda; entre otras¹⁴³ –en páginas posteriores se profundizará el actuar directo e indirecto de la CORVI en materia de vivienda–. Todo esto confirma, en consecuencia, la importancia de la Corporación de la Vivienda también a fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960 en el tema habitacional.

2.3. La creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Como mencionamos en el párrafo anterior, el Plan Habitacional del D.F.L. N° 2 de 1959 entró en vigencia durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez. Este asumió la presidencia en 1958 luego del fracaso del proyecto ibañista, pero con horizontes parecidos en cuanto su intención de distanciarse de los partidos políticos y presentarse como independiente: el hijo del “León de Tarapacá” tuvo un discurso a favor de la racionalización de la administración pública y el control la inflación¹⁴⁴. En cuanto a sus matices propios, el gobierno de Alessandri, apoyado por los partidos de derecha y el empresariado, tuvo como propósito transformar la

¹⁴¹ Hidalgo (2019), 242.

¹⁴² Hidalgo (2019), 267-268.

¹⁴³ Hidalgo (2019), 268-269.

¹⁴⁴ Correa (2004), 224.

economía del país en favor de una mayor autonomía a la empresa privada y una restricción a la intervención estatal¹⁴⁵. Entonces, la centralización de funciones de organismos estatales en la CORVI siguió esa línea. No obstante, a pesar de su éxito inicial en materia económica, el proyecto del gobierno de Alessandri fracasó debido al colapso de su estrategia económica, la pérdida del apoyo del electorado y la crisis de confianza hacia los sectores empresariales¹⁴⁶. La crisis económica ocurrida a inicios de la década de 1960 se debió a un problema en la balanza comercial entre importaciones y exportaciones, en la que la cantidad de las primeras fue excesivamente superior a las segundas, generándose una escasez del dólar y la consecuente medida de suspender las operaciones de divisas y devaluar.

Con la ausencia de proyectos de país por parte de la derecha, los nuevos protagonistas de la política nacional en la década de 1960 fueron el Partido Demócrata Cristiano y la Iglesia Católica. En estos tiempos se había instalado en la discusión pública la necesidad de integrar a sectores sociales que antes vivían marginados en términos políticos, culturales y económicos. Asimismo, estaba presente en el ámbito exterior el influjo de organizaciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los proyectos desarrollados por la CEPAL tuvieron un ethos desarrollista y modernizante, en el que la intervención directa y planificada del Estado era crucial¹⁴⁷. Asimismo, también fue importante la presencia de la Alianza para el Progreso, el programa impulsado por el gobierno norteamericano en 1961 que buscaba clausurar la vía cubana a la revolución comunista mediante reformas que lograran el fortalecimiento de la democracia a escala continental, el desarrollo económico y un orden social más justo, todo ello a través de una vía reformista¹⁴⁸.

Por otro lado, factores locales como el crecimiento demográfico mencionado, el surgimiento de una “marginalidad urbana” y la incorporación de actores sociales, hasta entonces excluidos, a instancias electorales otorgaron una mayor atención por parte de los sectores políticos al

¹⁴⁵ Correa, et. al. (2019), 208.

¹⁴⁶ Correa, et. al. (2019), 208-209.

¹⁴⁷ Correa, et. al. (2019), 239.

¹⁴⁸ Correa, et. al. (2019), 214.

problema social. Esos factores, junto al apoyo de la Iglesia Católica y del gobierno de Estados Unidos, significaron una ventaja para la Democracia Cristiana¹⁴⁹. En la elección presidencial de 1964 Eduardo Frei Montalva resultó vencedor. La orientación del gobierno de Frei era socialcristiana y rupturista, con su programa que incluía la chilenización del cobre, la reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo rural y la creación de nuevas instancias de participación local—análisis que será tratado en páginas posteriores—¹⁵⁰.

Respecto a la organización administrativa en materia habitacional y urbana, el gobierno de Frei Montalva tuvo como una de las principales medidas la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965. Según Hidalgo, el propósito del MINVU fue crear una cartera estatal exclusiva que se dedicara a generar y poner en marcha actuaciones públicas en materia de vivienda, cuestión que se venía debatiendo desde finales de la década de 1950¹⁵¹, entre otros, por el Colegio de Arquitectos de Chile. Igualmente, bajo la idea de la planificación centralizada en el marco de un Estado desarrollista, se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1967.

El MINVU fue creado con la publicación de la Ley N° 16.391 de 16 de diciembre de 1965. Esta institución “debía establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias”¹⁵². El artículo 2° de la ley orgánica del MINVU contenía sus atribuciones, entre las cuales destacamos las siguientes: elaborar los planes de viviendas, equipamiento comunitario y desarrollo urbano; dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, entre otros; supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores; fomentar y supervigilar la edificación de viviendas; participar en la orientación y fijación de una política de precios de los materiales de construcción y en la

¹⁴⁹ Correa, et. al. (2019), 240-242.

¹⁵⁰ Correa, et. al. (2019), 246.

¹⁵¹ Hidalgo (2019), 299.

¹⁵² Hidalgo (2019), 307.

regulación y control del mercado de los mismos; realizar y fomentar la investigación científica, el perfeccionamiento profesional y laboral en materia de viviendas, desarrollo urbano y productividad de la construcción; fomentar la producción industrial de viviendas y materiales de construcción y normalización de diseños; y fomentar la organización de cooperativas de viviendas, los sistemas de autoconstrucción y todo lo relacionado con ellos.

En cuanto a su estructura orgánica, el artículo 3° de la Ley N° 16.391 dispone que el organismo estaba constituido por la Subsecretaría, la Secretaría Técnica y de Coordinación, la Dirección General de Planificación y Presupuesto, y la Dirección General de Obras Urbanas. La coordinación de estos servicios y otras instituciones de vivienda relacionadas con el gobierno se realizará a través del Consejo Nacional de la Vivienda. Conforme al artículo 24°, las principales atribuciones del Consejo era servir de cuerpo asesor del Ministro en todas sus funciones relacionadas con la vivienda; recomendar al Ministro las medidas necesarias para la total y oportuna ejecución de los planes y para la coordinación de las materias sobre vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario.

Asimismo, en torno al MINVU se reestructuró la organización y funciones de diversos organismos administrativos en materia de vivienda y urbanismo, los cuales pasaron a ser dependientes del Ministerio. Estas instituciones fueron, según dispone el artículo 5°, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORBAHIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la antes mencionada CORVI, la Corporación de Obras Urbanas (COU) – desde 1968–, la Caja Central de Ahorro y Préstamos, además de organismos sanitarios como la Empresa de Agua Potable de Santiago, la Empresa Municipal de Desagües de Valparaíso y Viña del Mar, y las demás empresas de agua potable del país. A juicio de Patricio Gross, estos organismos “dieron un importante paso para producir las condiciones tendientes a la fijación de una adecuada política habitacional y una efectiva planificación del desarrollo urbano a nivel nacional”¹⁵³.

¹⁵³ Gross (1991), 42.

La CORVI pasó a ser un organismo dependiente del MINVU cuyo propósito era, acorde al artículo 26° del cuerpo legal, la proyección y ejecución de la formación, loteo, urbanización, construcción, equipamiento, reestructuración, remodelación y reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas en sectores y zonas urbanas y del fomento de estas actividades dentro de los planes y programas elaborados por el mismo MINVU.

La CORHABIT, por su parte, fue sucesora legal de la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, acorde al artículo 35° de la Ley N° 16.391. Sus labores estuvieron orientadas a materias relativas al problema habitacional¹⁵⁴, tal como se desprende del artículo 34°, que regula sus funciones. Dentro de sus actuaciones destacan el desarrollo de programas de educación y orientación a grupos familiares determinados; materializar los equipamientos comunitarios – v.gr. centros de salud, jardines infantiles, guarderías, escuelas, talleres de oficios, centros de esparcimiento y recreación, cooperativas– de agrupaciones residenciales edificadas por el Estado, como poblaciones de viviendas económicas; todo ello bajo la lógica de la promoción popular, esto es, complementar la vida familiar y potenciar la vida en comunidad.

En cuanto a la COU, creada en febrero de 1968 por la Ley N° 16.742 –tras un reemplazo a la Dirección General de Obras Urbanas, servicio dependiente del MINVU–, fue la encargada de tareas sobre obras urbanas fiscales como proyecciones, estudios, ejecuciones, construcciones, entre otros. Sus obras principales referían a redes de agua potable, alcantarillado y desagües, además de apoyar en el proceso de construcción de equipamientos y redes de urbanización en ciertos tipos de poblaciones, como las operaciones sitio¹⁵⁵.

Respecto a la CORMU, en sus primeros años destacó por las funciones que tuvo, las que Armando de Ramón resumió en tres:

“Participar en el estudio y formulación de los planes, programas y presupuestos de renovación y mejoramiento urbano que elaboraren las instituciones públicas en relación al plan habitacional y a la planificación del

¹⁵⁴ Hidalgo (2019), 311-312.

¹⁵⁵ Hidalgo (2019), 312-313.

desarrollo urbano; proveer de terrenos para llevar a cabo dichos planes; ejecutar planes y proyectos de renovación y mejoramiento urbano, para lo cual podría asociarse con otros organismos públicos y privados”¹⁵⁶.

A través de estas funciones la CORMU sirvió para elaborar programas de revitalización y densificación de áreas centrales deterioradas y lugares de interés público¹⁵⁷. Ejemplo de ello fueron las remodelaciones de Inés de Suárez y de San Borja. Asimismo, tuvo labores asociadas a los planes de vivienda y equipamiento comunitario, como reservar terrenos; proponer al MINVU la fijación, ampliación o reducción de los límites urbanos de las comunas; modificar los Planes Reguladores Comunales o Intercomunales, entre otros.

Respecto a otros servicios dependientes del MINVU, Rodrigo Hidalgo destaca la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, servicio que formaba parte de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, conforme al artículo 11° de la Ley N° 16.391. Esta dirección estaba encargada de promover la ejecución de Planes y Programas Comunales de Desarrollo, entre los que estaban los Planes Reguladores. A través de este servicio, el MINVU concentró el campo de la planificación urbana y territorial, y reforzó las instancias de ordenamiento urbanístico existente, a través de la elaboración de un plan nacional de desarrollo urbano y, a escala local, dar un impulso a la elaboración de los Planes Reguladores Comunales¹⁵⁸.

Para finalizar, otro de los organismos, esta vez no dependiente del MINVU, destacados en la nueva visión desarrollista del Estado fue la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creado por la Ley N° 16.635 del 14 de julio de 1967, siendo asesor del Presidente de la República en el proceso de planificación, aunque en la práctica estaba asociada al Ministerio de Hacienda. La labor de ODEPLAN estuvo “orientado a la financiación, delineación y diagramación del desarrollo económico y social a escala nacional a partir de la coordinación presupuestaria de diferentes ministerios”¹⁵⁹. Junto con la creación de Oficinas Regionales de Planificación se

¹⁵⁶ De Ramón (2000), 234.

¹⁵⁷ Hidalgo (2019), 312.

¹⁵⁸ Hidalgo (2019), 313-314.

¹⁵⁹ Monti (2020), 35.

buscó promover el desarrollo económico de núcleos seleccionados para equilibrar la influencia política, económica y urbana de Santiago¹⁶⁰.

Sintetizando todo lo anterior, a lo largo de los años sesenta el Estado realizó una reestructuración reiterada a nivel funcional y orgánica de la Administración relativa al desarrollo económico y la planificación, destacando dentro de las áreas de actividad económica la vivienda y el desarrollo urbano. Esta labor ha dependido en buena medida del programa que cada gobierno propugnó, acentuando sus respectivos matices desde el segundo período de Carlos Ibáñez del Campo en adelante. La creación de la CORVI en 1953, su reestructuración por medio del D.F.L. N° 2 de 1959 y, una de las reformas más importantes, la creación del MINVU en 1965 y posteriormente ODEPLAN, da cuenta de una preocupación del aparataje público de ejercer labores activas en materia habitacional, planificación territorial y urbana, desarrollo urbano, equipamiento comunitario, remodelación de espacios públicos, entre otros. Por otro lado, con el paso del tiempo la labor del Estado se realizó luego de un desarrollo de bases fundamentales que intentaron explicar la situación desigual de la ciudad, los riesgos y desventajas de la vida en la periferia, las causas y efectos de ella, e incluso un estatus de “marginalidad” que debía terminarse a través del proyecto político, económico y social de los gobiernos –lógica que se vio claramente durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva–.

Queda de manifiesto entonces la relevancia del tema habitacional en Santiago. En efecto, desde fines del siglo XIX e inicios del XX, el problema de la vivienda y las condiciones de vida en diversos sectores de la capital fue un tema ineludible en la opinión pública y en la agenda política. Pero fue a mediados del siglo pasado en adelante en que la cuestión habitacional tomó una intensidad inédita hasta entonces.

3. La situación habitacional.

En las páginas anteriores profundizamos en el rol del Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, su contenido y sus efectos, y el entramado institucional que desarrolló el

¹⁶⁰ Monti (2020), 35.

Estado desde mediados del siglo XX, el que mostró una transformación reiterada del gobierno y la Administración del Estado a la hora de abordar materias urbanísticas. A ellos le sumamos, como uno de los grandes temas que configuraron a Santiago, la situación habitacional.

Pero antes de avanzar, es importante tener en cuenta que la transformación urbana de Santiago durante el siglo XX se dio de manera transversal en las distintas clases sociales. Acorde a Armando de Ramón, durante la década de 1920 se consolidó definitivamente la clase media, la que comenzó a ocupar cargos de poder como la misma Presidencia de la República, el Congreso Nacional y la influencia de partidos políticos como el Radical y el Demócratas. A juicio de Azun Candina, la clase media consideraba las siguientes variables:

“Tener un nivel educacional formal secundario o superior; una capacidad de ahorro e ingresos que permita solventar lo básico para una vida digna (vivienda, vestuario y bienes culturales como la educación y las vacaciones), pero que no permita lujos que se atribuyen a la clase alta, como por ejemplo la propiedad de varias viviendas o los viajes frecuentes al extranjero. Asimismo, a menudo las clases medias tienden a percibirse a sí mismas como de un estatus frágil: no reciben los beneficios y ayudas que sí reciben los más pobres, ni tampoco pueden prescindir de ellos, como harían sin mayor problema las clases altas”¹⁶¹.

Por su parte, la clase alta –la élite dirigente tradicional– perdió poder producto de los vertiginosos cambios del siglo, cuya forma de cambio de método para influir en los hechos históricos fue operar en corporaciones y gremios representativos del poder económico y privado, como la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad de Fomento Fabril –ambas existentes desde el siglo XIX– y la Confederación de la Producción y del Comercio –creada en 1934–. Así, fue apareciendo una especie de clase gobernante renovada, compuesta por la elite dirigente tradicional, diversificada económicamente y compartiendo su papel con nuevas familias de clase media acomodada, la que dejó de estar presente en el escenario de Santiago

¹⁶¹ Candina(2015). En: Fermandois et. al (2015), 247.

Centro: emigraron desde los barrios del centro de la ciudad hacia comunas nuevas del oriente de la capital, lo que también implicó el término, por parte de esa clase, de los paseos cotidianos en parques y avenidas céntricas, como el Parque Cousiño y de la Quinta Normal de Agricultura. Tampoco se crearon parques que reprodujeran el estilo de vida en las nuevas comunas residenciales de clase alta, siendo reemplazados por clubes deportivos privados. En efecto, los parques como el Cerro San Cristóbal o los del piedemonte cordillerano en Las Condes o La Reina han sido utilizados por personas con un estilo de vida deportivo¹⁶².

Complementando lo anterior, Patricio Gross destaca que en la década de 1950 el traslado de la clase alta desde el centro de Santiago era masivo, quedando el casco antiguo de la ciudad en manos de propietarios o arrendatarios de menores ingresos. A causa del deseo de emigrar a sectores exclusivos y excluyentes el Gran Santiago se expandió hacia el oriente, donde se asentaron barrios residenciales de casas aisladas con jardín –siguiendo el modelo urbanístico de la ciudad-jardín de Ebenezer Howard–, como lo fue el barrio El Golf en la comuna de Las Condes, y el barrio Jardín del Este en la actual comuna de Vitacura, en la década de 1960. Tal como ocurrió con las poblaciones de los sectores populares, el desarrollo de los barrios de clase alta expandió sin control la ciudad¹⁶³, por lo que el PRIS buscó tratar este problema, según expusimos en páginas anteriores.

También existió un desarrollo de sectores distintos al oriente. Cristián Gazmuri destaca que, entre la década de 1930 y la de 1950, la vida social se desarrolló en plazas como la del barrio Brasil, el barrio Yungay, la Plaza Ñuñoa y el otrora Llano Subercaseaux en San Miguel, las cuales eran centros de sociabilidad; en general, cada comuna tuvo una plaza principal donde normalmente funcionaba la municipalidad. Asimismo, en el centro de Santiago aparecieron nuevos actores comerciales como las grandes tiendas, los hoteles, cafeterías, entre otros¹⁶⁴. En cuanto a la expansión de la ciudad, por parte de la clase media ya tenía en sus pretensiones, como meta socioeconómica prioritaria, adquirir una casa propia acompañada de un pequeño jardín, para lo cual recibió ayuda estatal a través de las cajas y, posteriormente, de las

¹⁶² De Ramón (2000), 216-220.

¹⁶³ Gross (1991), 38.

¹⁶⁴ Gazmuri (2012), 202-205

Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Por ende, debido a la formación de barrios de casas con jardín, Gazmuri asevera que las ciudades, entre ellas Santiago, crecieron horizontalmente de manera desmesurada¹⁶⁵. Los grupos sociales bajos y populares tuvieron una realidad urbana distinta, al igual que los tipos de acción y grados de intensidad por parte del Estado, lo que será profundizada en las páginas posteriores.

En efecto, el tema de la vivienda fue relevante a tal punto que, por varios años, hablar de la ciudad era referirse implícitamente al primer asunto; específicamente, a los problemas en las condiciones materiales de vida en ciertos sectores de la capital, al déficit habitacional, a la calidad de las viviendas, entre otros. Por ello, cada vez que se formó una situación particular en la historia santiaguina, el rol del Estado se conformó acorde a esta situación, además de sectores privados y académicos que estuvieron pendientes –generalmente, los esfuerzos de estos últimos tuvieron coincidencias en las convocatorias del Estado a espacios de colaboración conjunta, a través de programas de vivienda, planificación, desarrollo urbano, entre otros; no obstante, las exigencias de la vivienda fueron plegadas hacia el Estado–.

Para efectos de las siguientes páginas profundizaremos el tema respecto a dos aspectos: por un lado, a las acciones estatales en el ámbito habitacional y urbano y, por otro lado, a las acciones colectivas de las personas residentes de la ciudad. No obstante, debemos tener en cuenta que ambas facetas son complementarias en cuanto a su existencia: por ejemplo, como se generó una situación polémica en las periferias de la ciudad producto del establecimiento de poblaciones callampa durante la década de 1950, el Estado, para hacerse cargo de ellas, impulsó los Planes de Vivienda con el fin de otorgar viviendas económicas a los pobladores. También, en el caso de los problemas a la postulación y asignación de beneficios en las Operaciones Sitio durante el gobierno de Eduardo Frei, las personas de sectores populares optaron por la toma de terrenos como medio para expresar su descontento con el diseño de la política pública, la burocratización y las malas condiciones de vida que ha debido soportar, viendo a la ocupación ilegal como un último recurso para obtener una vivienda propia.

¹⁶⁵ Gazmuri (2012), 281-282.

3.1. Las acciones del Estado en materia de vivienda.

En el tema anterior nos referimos a las medidas de Carlos Ibáñez del Campo en 1953 que modificaron la regulación orgánica y normativa de la Administración y su faceta en materia urbanística. La reforma a la Administración, la reorganización del Ministerio de Obras Públicas, la creación de la CORVI y la publicación de la Ley de Construcción y Urbanización fueron decisiones que marcaron el acento de Ibáñez en el tratamiento de lo urbano. Ahora bien, en materia propiamente habitacional, destaca el Plan Nacional de Vivienda elaborado por la Dirección de Planeamiento del MOP y su ejecución por parte de la CORVI, debido a que fue la primera vez que el Estado organizó su acción en esta materia a través de un plan específico¹⁶⁶. Asimismo, permitió aunar esfuerzos con el sector privado, destacando la Cámara Chilena de la Construcción.

El Plan Nacional de Vivienda, como detallamos en páginas anteriores, propuso construir para el año 1954 la cantidad de 32.083 viviendas económicas. El sector público aportaría con 27.283 viviendas, mientras que el aporte del sector privado sería alrededor de 4.800, para lo cual se le ofrecieron estímulos económicos, como los beneficios de Bono Reajutable, la integración de la industria de la construcción al Plan de Vivienda, la creación de Seguros de Arriendos y Seguros de Créditos, la supresión de impuestos a la industria, entre otros¹⁶⁷. No obstante, durante ese año solamente se construyeron 6.877 viviendas. Con el paso de los años, los planes de vivienda fueron ajustando sus metas y la labor de los sectores público y privado fue disminuyendo. Las causas principales de tal rendimiento fueron la magra situación económica del país en la segunda mitad de la década y la descoordinación de los organismos públicos entre ellos y con el sector privado y académico. Por ejemplo, la CORVI tuvo un bajo rendimiento en 1954, puesto que solamente construyó 2.385 viviendas, dejando 7.302 en ejecución y 5.944 en iniciación; por su parte, la Dirección de Arquitectura del MOP construyó 1.520 viviendas con cargo al 2% constitucional del Ejecutivo para situaciones de emergencia, mientras que el Servicio de Seguro

¹⁶⁶ Garcés (2002), 113.

¹⁶⁷ Garcés (2002), 114-115.

Social aportó con 3.000 viviendas, demostrándose una evidente descoordinación de los organismos públicos en la labor de construcción y financiamiento¹⁶⁸.

Entre 1953 y 1958, el Estado estuvo involucrado en la construcción de alrededor de 40.000 viviendas, yendo a un ritmo de 6.600 viviendas anuales¹⁶⁹. La CORVI, por su parte, durante el período de Ibáñez estuvo involucrada de forma decreciente en la construcción de viviendas, excepto en las viviendas terminadas, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla N°6: Cantidad de viviendas construidas en Chile por la CORVI entre 1954 y 1956

Año	Viviendas iniciadas	Viviendas en ejecución	Viviendas terminadas
1954	5.944	7.302	2.385
1955	2.881	6.889	3.268
1956	868	2.680	5.077

Fuente: Garcés (2002), 117-118.

En los últimos tres años del gobierno de Ibáñez simplemente no hubo más planes nacionales de vivienda, por lo que el sector de la construcción se dedicó a completar las tareas pendientes de los planes de 1954 y 1955, generando un aumento en la cesantía al 25,2% en diciembre de 1956¹⁷⁰. Estos últimos años fueron complejos a nivel económico y social, debido a las penurias de la clase media baja y popular, por lo que se generaron motines y ocupaciones ilegales de terrenos, como se ahondará en páginas posteriores.

Durante los inicios del gobierno de Jorge Alessandri se promulgó la “Ley del Plan Habitacional” mediante el DFL N° 2 de julio de 1959. Esta normativa estaba en contexto del Plan Decenal de Desarrollo elaborado por la Corporación de Fomento (CORFO), cuyo objetivo era, dentro de 1961 hasta 1970, preparar planes de fomento de la producción que integraran iniciativas públicas y privadas¹⁷¹. Dentro de las medidas destacadas fue la formulación del

¹⁶⁸ Garcés (2002), 116.

¹⁶⁹ Hidalgo (2019), 242.

¹⁷⁰ Garcés (2002), 119.

¹⁷¹ Hidalgo (2019), 251.

Programa Nacional de Viviendas, el cual creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda¹⁷².

Ahora bien, el Plan Habitacional del DFL N° 2 fue una de las medidas de mayor alcance del gobierno en materia de vivienda. Las acciones que intentó promover, siguiendo la lógica del Programa Nacional de Viviendas, fueron: patrocinar la adopción de estándares habitacionales realistas; mejorar el aprovechamiento de los dineros que las Cajas de Previsión usaban para proveer viviendas; recuperar las inversiones en viviendas; estimular el ahorro popular con fines habitacionales y la edificación del sector privado mediante exenciones tributarias y libertad para fijar rentas de arrendamientos; y aplicar exenciones destinadas a las viviendas de actividades industriales a las empresas comerciales y agrícolas¹⁷³. En términos cuantitativos, Alessandri afirmó que, para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, se requería la construcción de 250.000 viviendas, teniendo en cuenta que existía un déficit que rondaba las 400.000 viviendas, por lo que el incentivo a la iniciativa privada en esta labor era muy importante¹⁷⁴.

Dentro de estas medidas descritas en el párrafo anterior se incluye la mencionada reorganización de la CORVI, con el fin de centralizar y agilizar la actuación estatal en torno a ella; por ende, no fue de extrañar el aumento de presupuesto que tuvo para ejecutar un plan trienal de construcción de 45.000 viviendas a lo largo del país. Asimismo, destacó la creación del Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos; la dictación del Reglamento Especial de Viviendas Económicas; la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), conformado por la Caja Central de Ahorros y diferentes Asociaciones de Ahorro y Préstamo. El fin del SINAP era incentivar el ahorro previo a la designación de las viviendas económicas para dar seguridad a los fondos que los propios necesitados iban depositando en sus cuentas de ahorro¹⁷⁵.

¹⁷² Hidalgo (1999), 72-73.

¹⁷³ Hidalgo (2019), 262.

¹⁷⁴ Garcés (2002), 167.

¹⁷⁵ Hidalgo (2019), 263-264, 269-270.

Junto a los buenos resultados en el ámbito del ahorro para la vivienda, el Plan Habitacional generó un incremento considerable en la construcción en sus tres primeros años en comparación a los resultados durante el gobierno de Ibáñez, ya que se contrató la construcción de 39.901 viviendas y 272 locales de diferente tipo, como mercados, mataderos, entre otros¹⁷⁶. Uno de los ejes relevantes, esto es, la construcción de viviendas económicas, tuvo como propósito atender los problemas que adolecían las poblaciones callampa. Para ello, se formularon Programas de Erradicación que eran, según la CORVI, “el traslado masivo de poblaciones generadas espontáneamente, llamadas callampa, que se encontraban en las inmediaciones de las grandes ciudades y especialmente en la capital, Santiago”¹⁷⁷. Estos traslados serían a terrenos urbanizados y loteados. Otro mecanismo fue la radicación de las poblaciones, lo que significaba mantenerlos en el núcleo original de la ocupación. Las soluciones de ambos mecanismos pasaban por otorgar servicios básicos de urbanización¹⁷⁸.

Entonces, mediante la erradicación de poblaciones se logró trasladar a una cantidad considerable de habitantes de Santiago a otros sectores de la ciudad. De estas erradicaciones nacerían poblaciones conocidas como San Gregorio y José María Caro. Entre 1959 y 1962 se contrataron las erradicaciones para las poblaciones en varios puntos de la capital, en que un número total de viviendas contempladas en estos asentamientos fue de 27.864, construyendo un total de 869.075 m²¹⁷⁹. Esta política de vivienda no estuvo exenta de críticas. En efecto, se reprochó por parte de círculos de arquitectos y otros analistas la localización de las poblaciones erradicadas y la calidad de las viviendas. Respecto al primer punto, se apuntó a la concentrada ubicación de tales asentamientos, ya que este carácter generaba condiciones para una segregación socio espacial a gran escala de personas de escasos recursos, específicamente en sectores periféricos de Santiago¹⁸⁰. Respecto a la calidad de las viviendas, los Programas de Erradicación, al tener como fin trasladar a los pobladores a sitios localizados y urbanizados, no

¹⁷⁶ Garcés (2002), 169-170.

¹⁷⁷ Hidalgo (2002), 275.

¹⁷⁸ Hidalgo (2019), 276-277.

¹⁷⁹ Garcés (2002), 172-174.

¹⁸⁰ Garcés (2002), 174-175; Hidalgo (2019), 282.

realizaban la entrega de una vivienda definitiva de calidad, sino que generalmente eran constituidas con una caseta sanitaria y ampliable por cada poblador¹⁸¹.

Rodrigo Hidalgo aseveró que las obras del Plan Habitacional de 1959 durante el período entre 1958 y 1965 fueron más bajas que las pretendidas en el Programa Nacional de Viviendas. En este se afirmaba la necesidad de construir 578.700 viviendas durante la década, promediando 57.700 viviendas por años, no obstante, en los hechos solamente se llegó a un promedio de 32.562 residencias por año¹⁸². Respecto a las metas del propio Plan Habitacional, estipuló una cantidad de 240.000 viviendas proyectadas entre 1959 y 1965, construyéndose solamente 183.372, de las cuales 104.522 fueron obra del sector público y 78.850 del sector privado. Las primeras tuvieron una superficie promedio de 55 m², mientras que las segundas tuvieron una superficie promedio de 87 m², dando un indicio de la calidad de cada vivienda¹⁸³. Otras causas que influyeron negativamente a la política habitacional de la época fue el terremoto de 1960 que afectó severamente a la zona sur del país, porque hizo que el Estado destinara recursos hacia la reconstrucción de zonas afectadas; igualmente, la crisis económica de 1962 generó nuevamente problemas con la inflación, puesto que pasó de 28% en ese año a un 40% en 1964¹⁸⁴. Por su parte, el historiador Mario Garcés afirmó que la toma de ex Chacra Santa Adriana –la que será tratada posteriormente–, ocupada ilegalmente en julio de 1961 y que formaba parte del Plan Habitacional, conmocionó el ambiente político: comenzó la época en que el debate de la vivienda tomó sustancia política al sumarse los movimientos sociales y los partidos políticos como actores que ofrecieron diagnósticos y propuestas, jurídicas o de facto, para solucionar la cuestión¹⁸⁵.

Estas nuevas aristas fueron consideradas por el Partido Demócrata Cristiano, el que llegó al gobierno de la mano de la presidencia de Eduardo Frei Montalva e implantó políticas públicas para dar mayor protagonismo a sectores populares. Las bases ideológicas de las medidas del Ejecutivo fueron las elaboradas por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América

¹⁸¹ De Ramón (2000), 243.

¹⁸² Hidalgo (2019), 282.

¹⁸³ Hidalgo (2019), 283.

¹⁸⁴ Hidalgo (2019), 283.

¹⁸⁵ Garcés (2002), 198.

Latina (DESAL), dirigido por el sacerdote jesuita Roger Vekemans, quien creó la teoría de la marginalidad¹⁸⁶, con el objetivo de conseguir la reforma y la integración social de las subdesarrolladas sociedades latinoamericanas. Esta teoría, que fue una alternativa al concepto marxista de las clases sociales, se basaba en el siguiente fundamento: como las sociedades de Latinoamérica eran subdesarrolladas, se caracterizaban por su falta de dinamismo interno y por la desintegración social producto de una escasa movilidad social y una desequilibrada distribución de los recursos entre su población, generando condiciones desiguales de vida de las personas y una carencia de estructuras sociales de participación que hicieran posible superar su falta de integración. Asimismo, producto del proceso de urbanización explosivo en este lado del continente, la crisis de integración social se agudizaba, por lo que una gran cantidad de personas que crecía vertiginosamente no encontraba acogida en la estructura de la sociedad urbana, convirtiéndose en la población marginal de las grandes ciudades. El concepto de marginalidad era entendida de dos formas: como un sentido pasivo de participación, esto es, cuando no se participa en la definición que la sociedad hace de sus fines, normas, valores, medios, ni división de los trabajos; y la otra forma era entendida no como un desnivel entre grupos sociales, sino como una ruptura de la integración como fruto de conciencias y voluntades en consenso, y tener el concepto de participación como una contribución activa a la elaboración de la unidad social.

Para cambiar aquel estado de cosas era necesario una serie de reformas en distintos campos de la vida social, como una reforma agraria, educacional, administrativa, entre otros. Estas reformas debían ser una obra del pueblo considerado como sujeto, el que debía tener una participación dinámica, protagonista del cambio y del desarrollo¹⁸⁷. Por ende, se buscó la promoción popular y la formación de organizaciones que tenían por objeto la integración social de sectores marginados a la esfera política, económica y social, revirtiendo así la situación de marginalidad¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Hidalgo (2019), 294.

¹⁸⁷ Garcés (2002), 248-251.

¹⁸⁸ Correa, et. al. (2019), 250-251.

Respecto a la política habitacional, el gobierno de Frei buscó concretar dos objetivos: satisfacer las necesidades de vivienda producto del aumento vegetativo y la reposición de residencias por destrucción natural, y atender preferencialmente a los sectores bajos de la población. Para ello, se propuso una construcción de 360.000 viviendas en seis años a un ritmo de 60.000 unidades anuales, de las cuales dos tercios –alrededor de 213.000 viviendas– serían para grupos de bajos ingresos. Asimismo, dio énfasis al equipamiento comunitario para desarrollar conjuntos habitacionales con escuelas, centros asistenciales, campos deportivos, entre otros¹⁸⁹.

Al comienzo del gobierno de Frei destacaron varias medidas, como la mayor contratación, por parte de la CORVI, de la construcción de unidades habitacionales –10.905 viviendas a marzo de 1965, en contraste con las 4.420 unidades desde enero hasta octubre de 1954, y el llamado a propuesta para la construcción de 8.760 nuevas viviendas con posterioridad a marzo–; la modificación de la situación financiera de los deudores de la CORVI, a quienes, principalmente, se les rebajó la tasa de interés por deudas hipotecarias reajustables; se aceleró el otorgamiento de títulos de vivienda a los asignatarios de la CORVI; se dejaron los programas de radicación, erradicación y construcción a la Fundación de Viviendas¹⁹⁰; y se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965. Asimismo, en este período también estuvo presente la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional, cuyas demandas exigían cada vez más al Estado respecto a la satisfacción de las necesidades de sus integrantes. Hidalgo destaca que, con este panorama, se llegó a plantear que “las soluciones de viviendas ofrecidas a la población más pobre fueron decreciendo en su calidad, en la medida que el gobierno fue adentrándose en el tiempo y comenzaba a percatarse de que la meta de 360.000 viviendas terminadas se alejaba cada vez más”¹⁹¹.

En este proceso de disminución de la calidad de las viviendas, una de las políticas emblemáticas fue la Operación Sitio. Consistió en la entrega de sitios urbanizados, con una instalación sanitaria mínima y mediaguas u otro tipo de vivienda económica a familias de

¹⁸⁹ Garcés (2002), 294-295; Palma y Sanfuentes (1979), 32.

¹⁹⁰ Garcés (2002), 295-296. En este caso, nos referimos a la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, la que posteriormente fue reemplazada por la CORHABIT, acorde a las páginas anteriores.

¹⁹¹ Hidalgo (2019), 316-317.

escasos recursos y con necesidad inmediata de habitación¹⁹². Esta alternativa privilegió el acceso rápido a una vivienda intermedia en lugar de las viviendas definitivas con materiales de calidad, ya que esta elección permitiría satisfacer la creciente demanda de unidades habitacionales. A juicio de Garcés, la Operación Sitio tuvo ventajas para las erradicaciones en dos sentidos: produjo innovaciones tecnológicas y administrativas para formular nuevas formas de construcción, como las casas prefabricadas; por otro lado, permitió la participación de la organización social de los pobladores, como juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, comités sin casa, allegados, familias marginales no organizadas, entre otros¹⁹³. En 1966, según Luis Bravo, se contabilizaron 7.185 viviendas prefabricadas en extensión y 1.683 viviendas de construcción tradicional, además de la urbanización de 22 poblaciones con su respectivo equipamiento comunitario en 13 comunas de Santiago¹⁹⁴.

Uno de los pilares importantes para la Operación Sitio fue la instauración del Plan de Ahorro Popular (PAP), dictado por el MINVU en 1967, siendo este el mecanismo de asignación de beneficios que se ofreció a familias de escasos recursos durante el último tercio de la década de 1960¹⁹⁵. También estableció alternativas habitacionales de carácter mínimo, de las cuales cinco estuvieron relacionadas con la Operación Sitio: sitio con urbanización mínima; sitio urbanizado; unidad básica de vivienda; unidad familiar; y unidad de remodelación. La relevancia del PAP se debió a que fue el principal mecanismo de financiamiento del plan habitacional entre 1967 y 1970, dejando a cargo de estas materias a la CORHABIT. Asimismo, trató de optimizar los recursos destinados a viviendas progresivas: pudo administrar la postulación, selección y asignación de los planes; estableció las condiciones de ahorro inicial

¹⁹² Garcés (2002), 301.

¹⁹³ Garcés (2002), 301-303.

¹⁹⁴ Bravo (1996), 10. Las viviendas prefabricadas en extensión consistían en aquellas que implican un crecimiento urbano a través de la incorporación de nuevo suelo urbano, o sea, de forma "horizontal"; en oposición se encuentra la construcción en densidad, cuyo crecimiento involucra un aumento en la cantidad de habitantes por unidad de superficie, es decir, en forma "vertical".

¹⁹⁵ Hidalgo (2019); 318.

necesario para postular a sus beneficios e intentó fórmulas para obtener retorno de los préstamos otorgados¹⁹⁶.

Respecto a los resultados de la política habitacional del gobierno demócrata cristiano, de las 360.000 viviendas proyectadas se construyeron solamente cerca de 230.000, e iniciaron cerca de 240.000, de las cuales el 55,3% estuvo a cargo del sector público. De las 71.000 viviendas construidas por la Operación Sitio a lo largo del país, 50.881 de ellas se instalaron en el Gran Santiago –destacando Cerro Navia, Peñalolén, La Pintana, San Ramón, Huechuraba, Lo Prado, La Florida, Renca y El Bosque–¹⁹⁷, convirtiéndose en la principal estrategia de autoconstrucción que utilizó el Estado en el siglo XX¹⁹⁸. No obstante, la inflación de los últimos años de la década de 1960 obligó a bajar el ritmo de la construcción de viviendas, y sumado a la presión de movimientos sociales y partidos políticos, se debieron modificar los lineamientos de la política habitacional¹⁹⁹.

Durante la época existieron críticas de la Cámara Chilena de la Construcción y la Central Única de Trabajadores (CUT); para la primera, las viviendas construidas generaban baja inversión en el sector privado, y para la segunda, la autoconstrucción implicaba una explotación del pueblo en una materia donde la vivienda era considerada un derecho. Asimismo, se puso énfasis en el potencial de tales soluciones habitacionales de acentuar la segregación socio espacial de Santiago, entre otras razones, por el crecimiento de la ciudad a expensas de terrenos agrícolas, reduciéndose el cinturón verde de áreas urbanas y el alejamiento de la ubicación de las fuentes laborales de los pobladores²⁰⁰. Por su parte, Rodrigo Hidalgo ha destacado que los recursos financieros proyectados para el plan habitacional fueron nuevamente reajustados, no se contemplaron los escollos burocráticos que dificultaron la materialización de nuevas iniciativas sin marco institucional consolidado, y la movilización de las organizaciones sociales terminaron sobrepasando la capacidad del Estado, por lo que se debió cambiar las tipologías

¹⁹⁶ Hidalgo (2019), 319. Las viviendas progresivas apuntan a un mejoramiento paulatino de esta a través de ampliaciones y modificaciones con el paso del tiempo.

¹⁹⁷ Hidalgo (2019), 321.

¹⁹⁸ Hidalgo (2004). *En*: De Mattos, et. al. (2004), 220.

¹⁹⁹ Hidalgo (2019), 332-333.

²⁰⁰ Hidalgo (2019), 323-324.

de vivienda para privilegiar la cantidad de unidades habitacionales²⁰¹ –incluso se decía en la época que era una callampa oficializada–.

Otra de las medidas emblemáticas del gobierno de Frei fue la Ley N° 16.880 de 1968 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, en el marco de la Promoción Popular. Ella fue fruto de la labor de la Consejería Nacional de Promoción Popular, la que estuvo ligada a la CORHABIT, con el objetivo de hacerse cargo de la marginalidad urbana de sectores bajos²⁰². La citada ley tuvo como fin fomentar la participación activa de los sectores marginales y formular proyectos de desarrollo acorde a sus necesidades. En su artículo 1° distinguió dos tipos de organizaciones comunitarias, las de carácter territorial –las juntas de vecinos– y las de carácter funcional –centros de madres, organizaciones deportivas, cooperativas, entre otras–. Fueron las juntas de vecinos las organizaciones representativas de las personas que viven en una misma unidad vecinal, urbana y rural, y para ello se le otorgaron diversas funciones y atribuciones, contempladas en el artículo 22°, entre las cuales destaca la preparación de un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento; y la obtención de servicios, asesorías, equipamiento y medios para el desarrollo de las organizaciones.

En el año 1970, con la elección y comienzo del mandato presidencial de Salvador Allende y la Unidad Popular, comenzó un proyecto de la vía chilena al socialismo, cuya base fue un programa con grandes cambios a áreas estratégicas de la economía nacional, como la minería y la industria. Durante este período la agitación social fue álgida y la polarización de los sectores del país fue intensa, y en materia habitacional no hubo excepciones. Por esta razón, el gobierno propuso superar el déficit de viviendas mediante la construcción de 100.000 unidades anuales, en los seis años que duraría su período presidencial²⁰³. Dentro de sus planteamientos estaba la necesidad de que el Estado fuera propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar la edificación acorde a exigencias urbanísticas y sociales. Por ello, junto al proceso de

²⁰¹ Hidalgo (2004). *En*: De Mattos, et. al. (2004), 223.

²⁰² De Ramón (2000), 244.

²⁰³ Hidalgo (2019), 342.

estatización de empresas se suprimió la autoconstrucción, considerada injusta porque explotaba al trabajador²⁰⁴.

Siguiendo la línea de la política habitacional, como fue una crítica activa contra la labor realizada de los gobiernos anteriores, especialmente el de Frei y la Operación Sitio, durante el período de Allende se desarrollaron Planes de Emergencia, de carácter anual, que tuvieron como principio básico la concepción de que la vivienda era un derecho para todos los habitantes, la que no debía regirse por las reglas del mercado²⁰⁵. El primero de ellos se formuló en 1971 y contempló cuatro programas básicos: el programa de construcción de viviendas, el programa de financiación de viviendas del sector privado, el programa de urbanización de sitios, y el programa de equipamiento social²⁰⁶. Lo anterior implicaba la construcción de 89.069 viviendas, financiar 15.000 y urbanizar 110.191 sitios, 65.000 de ellos a Operaciones Sitio y el resto a algunos campamentos y poblaciones en construcción. Por otro lado, el Plan de Emergencia suprimió la reajustabilidad de las deudas hipotecarias; a través del MINVU buscó promover la prefabricación de viviendas para aumentar las fuentes de trabajo y posibilitar la reducción de costos de las viviendas sociales²⁰⁷.

No obstante, los resultados del plan fueron distintos a las metas propuestas, así como los de años posteriores, tal como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla N°7: Viviendas iniciadas y terminadas por el sector público entre 1971 y 1973

Años	Viviendas iniciadas	Viviendas terminadas
1971	61.030	14.168
1972	20.312	16.145
1973	20.877	26.876
Total	102.219	57.189

Fuente: Hidalgo (2019), 364.

²⁰⁴ Hidalgo (2004). *En*: De Mattos, et. al. (2004), 224-225.

²⁰⁵ Hidalgo (1999), 73.

²⁰⁶ Hidalgo (2019), 361.

²⁰⁷ Hidalgo (2019), 362.

La dificultad de la construcción de viviendas sociales implicó una moderación de las expectativas del gobierno, luego de ver que la meta de 100.000 unidades habitacionales en 1971 solamente logró 61.030 viviendas iniciadas y solamente 14.168 terminadas. Por ello, en 1972 la proyección fue de 58.00 viviendas y 36.000 urbanizaciones. En 1973, año de interrupción del gobierno por el golpe militar, se había cambiado el enfoque hacia soluciones habitacionales masivas, como lo fueron los campamentos de tránsito, una opción intermedia consistente en beneficiar a pobladores de esos asentamientos considerándolos prioritarios en una lista de espera de solución definitiva, la que generalmente se materializaba en la construcción en el mismo lugar del asentamiento original. Sin embargo, los campamentos en tránsito ocasionaron un aumento en la presión popular para que la solución habitacional se diera en el mismo territorio en el que se habían asentado, aunque fuera con viviendas progresivas, y sufrió la obstrucción de las tomas ilegales en sitios donde había comenzado el proceso de expropiación para la construcción de viviendas sociales²⁰⁸.

Como el gobierno de Allende fue interrumpido, las gestiones durante 1973 se vieron cortadas. No obstante, con todo lo anterior podemos concluir que la acción del Estado durante la Unidad Popular fue limitada debido al tensionado contexto del país en términos políticos, sociales y económicos; con presiones sociales de sectores populares que actuaban concertados con partidos políticos y grupos paramilitares, y las presiones del sector privado ante las medidas del gobierno y los efectos en la economía nacional²⁰⁹. En las siguientes páginas abordaremos las acciones colectivas de las personas residentes en la ciudad, especialmente la situación de las poblaciones generadas desde mediados del siglo pasado y su desarrollo a los campamentos, organizaciones que tuvieron un rol protagónico en materia habitacional en la década de 1970.

3.2. Acciones colectivas de los residentes de la ciudad.

Como lo hemos repetido en páginas anteriores, el crecimiento demográfico y la expansión del territorio de la ciudad de Santiago fueron las grandes aristas de la transformación de la urbe

²⁰⁸ Hidalgo (2019), 364-365.

²⁰⁹ Correa et. al. (2019), 265-274; Valenzuela (2013), 106-136.

durante el siglo pasado. El aumento de la inmigración y el crecimiento vegetativo generaron un aumento exponencial que quedó plasmado en la tabla N°2, que recoge la cantidad de habitantes de cada censo. Mientras en 1940 la capital tenía 952.075 personas, en 1970 el número subió a 2.861.900. Es decir, en 30 años Santiago triplicó su población. Por ende, implicó un enorme desafío en términos urbanísticos y habitacionales abordar las nuevas realidades que se estaban configurando en la capital durante estos años, consistente en la forma y condiciones de vida de los nuevos habitantes, en la mayoría de los casos, condiciones insalubres y precarias. Estos lugares fueron las poblaciones callampa ubicadas en las periferias de Santiago.

No obstante, el problema de la vivienda existía antes de 1940, y la acción por parte del Estado también. Armando de Ramón investigó otras formas de poblamiento. Por ejemplo, existió el arriendo a piso –una de las formas más antiguas de ocupación del suelo de la periferia urbana–, consistente en “la división de una propiedad rural ubicada junto a la ciudad y que era dividida en lotes por su propietario, los cuales eran alquilados a familias que debían construir en ellos sus habitaciones, pagando una renta calculada en un precio fijo por cada vara que comprendía el sitio”²¹⁰; estos lugares eran denominados rancheríos o guaguariles. Otro caso fueron los conocidos conventillos, ubicados en casas grandes y céntricas hasta mediados del siglo XIX, para modificarse en largas hileras de edificio, dejando un corredor al medio y generalmente un patio común, y cuyas precarias condiciones fueron conocidas en la época y la historiografía. Los conventillos fueron el tipo de vivienda que albergó más personas de clase baja durante la primera mitad del siglo XX, y alcanzando grandes números en 1952, llegando al punto de colapsar sus espacios y ser incapaces de seguir recibiendo más personas²¹¹. Por consiguiente, no fue casualidad que, ante la falta de opciones de los migrantes de clase media baja y baja para albergar en habitaciones, optaron por la autoconstrucción con materiales de desecho en terrenos que no les pertenecían, por ejemplo, en bienes nacionales de uso público como las orillas del Zanjón de la Aguada y del Río Mapocho. Entonces, si en 1909 vivían 30.000 personas en poblaciones callampas y campamentos, en 1952 el número aumentó a 75.000, y en 1970 llegó a 346.380 habitantes; respecto a poblaciones estables, mientras en 1909 no había registros, en

²¹⁰ De Ramón (1990), 6-7.

²¹¹ De Ramón (1990), 8-10.

1952 se contabilizaron 150.000 habitantes y en 1970 aumentó la cifra a 332.040 personas. Por ende, el número total de pobladores era alrededor de 700.000, lo que en 1960 significaba un tercio de los habitantes de Santiago²¹².

Entonces, a mediados del siglo pasado las comunas periféricas como Quinta Normal, Conchalí, La Cisterna, San Miguel y Ñuñoa albergaban a estos pobladores, mientras que en 1960 se concentraron en Conchalí, Pudahuel, Ñuñoa, La Cisterna y La Granja. En estos terrenos existía una proporción muy elevada de ocupaciones de hecho, sin títulos de propiedad en las zonas donde estaban instalados. Tenían problemas de falta de urbanización, como pavimentación, agua o luz, falta de equipamiento comunitario y precarias condiciones de salubridad²¹³. Los motivos para la práctica de las ocupaciones tienen que ver principalmente con la urgencia de las necesidades de aquellas personas en busca de residencia y de mejores oportunidades en diversos ámbitos, como la educación o el trabajo; la necesidad del establecimiento en una vivienda y las constantes frustraciones producto de la demora de los procesos de construcción que formaban parte de políticas públicas del Estado. Gabriel Salazar, respecto a los inmigrantes de 1940, afirmó que “los nuevos invasores sólo querían vivir, de cualquier modo, ahí (en la ciudad), sin molestar y sin abocarse de lleno a producir específicamente algo y a luchar políticamente por ello”²¹⁴. Fueron las necesidades exigentes provocadas por las circunstancias de la ciudad las que desencadenaron las ocupaciones de terrenos más que un movimiento político de reivindicación, sin perjuicio de la formación de organizaciones sociales de pobladores cuyos propósitos eran relativos al problema de vivienda que les aquejaba, como los comités comunales de subsistencia y las organizaciones de “familias sin casa”²¹⁵, y de la presencia en varias ocasiones de miembros de un grupo político, generalmente del Partido Comunista. Estas características están presentes en la definición del sociólogo Manuel Castells para la “callampa”, como aquella forma urbana:

²¹² De Ramón (1990), 9-11; De Ramón (2000), 242.

²¹³ De Ramón (2000), 242-243.

²¹⁴ Salazar (2012), 171.

²¹⁵ De Ramón (2000), 246.

“Producto de una instalación espontánea, no controlada, de trabajadores sin casa ni medios de obtenerla, y que, en grupo o individualmente, se ubican en terrenos periféricos, de uso y propiedad de residentes, sin equipamiento alguno, tratando de mejorar progresivamente sus rucas y chozas, de materiales diversos así como de establecer las mínimas condiciones materiales de vida cotidiana”²¹⁶.

En la mayoría de los casos, en este tipo de residencias precarias habitaba la gente que, luego de concluir la ineficacia de la vía jurídica para obtener una mejor vivienda a través del Estado, decidieron tomarse terrenos, cuyo proceso aumentó en la década de 1950. El caso más conocido fue la formación de la Población La Victoria de 1957. Los habitantes del cordón de miseria ubicado en el Zanjón de la Aguada, cuya extensión cruzaba el Municipio de San Miguel, al ver que este organismo administrativo ni el plan habitacional del gobierno de Carlos Ibáñez del Campo eran capaces de entregar soluciones a su situación se tomaron, en octubre de 1957, el sector de la ex Chacra La Feria, organizados en comités y coordinados con algunos políticos de izquierda. Este movimiento lo realizaron también personas de poblaciones pobres de San Miguel, en especial de la Población La Legua, y la acción policial para detener las movilizaciones de la toma no fue suficiente para desalojarlos²¹⁷. Por su relevancia, la toma de la Población La Victoria se considera como la primera movilización colectiva, mediante una toma, de carácter planificado en materia de vivienda, es decir, dio inicio formal al “movimiento de pobladores”²¹⁸ aunque su masificación ocurrió diez años después.

Producto de los impactos de la toma de la Población La Victoria y el fracaso de la política habitacional de Ibáñez del Campo, el plan habitacional de Jorge Alessandri tomó en cuenta la relevancia de la demanda por la vivienda y las acciones colectivas capaces de concretarse por parte de los pobladores, esto es, de un problema social comenzó a convertirse también en un problema político. Por ello, no fue baladí el programa de urbanización de San Gregorio y Lo Valledor para erradicar poblaciones callampa del Zanjón de la Aguada y el río Mapocho en

²¹⁶ Castells (1973), 14.

²¹⁷ Garcés (2002), 121-150.

²¹⁸ Salazar (2012), 178-179.

sitios urbanizados. En este contexto, Castells distingue la “callampa” de la “población”, definiendo a la segunda como una “vasta agrupación permanente, generada por los programas habitacionales de urgencia, y abarcando una amplia gama de situaciones”²¹⁹, como la existencia de barrios con equipamiento urbano y comunitario, zonas sin equipamiento con construcción progresiva, o las poblaciones de erradicación de Alessandri, por mencionar algunos casos. La gran operación de erradicación fue el establecimiento de la Población San Gregorio durante los años 1958 y 1959. Ahora bien, los asentamientos fueron criticados por sus condiciones precarias como hacinamiento, falta de privacidad, problemas de conectividad vial, entre otros, que potenció la segregación socio espacial del sector, todo ello acorde a las críticas que se le hicieron al programa de erradicación por su potencial efecto segregador y de exclusión social²²⁰. En suma, por el carácter “marginal” que sufrían.

Pero, como comentamos en páginas anteriores, la política habitacional del gobierno de Alessandri tuvo una experiencia ambivalente: por un lado, un éxito cuantitativo relativo a la construcción de viviendas económicas, por otro lado, un problema de reproducción ampliada de una nueva realidad de pobreza urbana, los denominados “guetos” que implicaban una mejora de las condiciones anteriores de los pobladores, pero igualmente precarias²²¹. En efecto, se resaltaba la segregación espacial producida por la localización periférica de las nuevas poblaciones, en lugares apartados, además que, mediante la incorporación al sistema de financiamiento de la vivienda por parte de los pobladores, el proceso de selección de familias atomizaba y destruía cualquier tipo de organización social o comunitaria existente²²². Por otra parte, como el crecimiento demográfico seguía a un ritmo avasallador, los esfuerzos del Estado no fueron suficientes para satisfacer las demandas populares. Lo anterior quedó en evidencia con el caso la toma de los terrenos de la ex Chacra Santa Adriana, que formaban parte del proceso de urbanización y construcción de viviendas económicas organizada y coordinada por la CORVI, en julio de 1961²²³. En esta coyuntura, donde hubo participación de pobladores

²¹⁹ Castells (1973), 14.

²²⁰ Garcés (2002), 150-166; Hidalgo (2019), 276.

²²¹ Garcés (2002), 195.

²²² De Ramón (1990), 13.

²²³ Garcés (2002), 196-199.

organizados, principalmente a través de comités de los sin casa, y grupos políticos como partidos –v.gr. el Partido Comunista y Socialista–, fue explícito el reclamo de la ineficacia del sistema para satisfacer el déficit habitacional y, en general, del programa del gobierno de Alessandri en materia de vivienda. Asimismo, esta coyuntura demostró que el gobierno, ante una situación ilegal como la toma de terrenos, no podía simplemente desalojar el lugar mediante el uso de la fuerza policial, sino que debía buscar una solución para las familias que usaron ese mecanismo como último recurso, sea permitiéndoles quedarse en el sitio tomado, sea asignándole otro sitio. En resumen, convirtió el problema habitacional en uno político de carácter nacional, reconocido por todas las fuerzas políticas, por lo que se entendió que el Estado era el encargado de enfrentarlo definitivamente como problema de Estado²²⁴.

En el caso del gobierno del Partido Demócrata Cristiano, el Estado concentró sus esfuerzos en el problema habitacional y en la integración social y política de los pobladores, acorde a la teoría de la marginalidad desarrollada por la DESAL. Por ende, el objetivo era lograr un desarrollo poblacional, disminuyendo el déficit de viviendas, y crear mecanismos institucionales para la integración de ellas al sistema nacional²²⁵. Esas fueron las causas por las que el gobierno desarrolló las Operaciones Sitio, una forma rápida para otorgar viviendas económicas a través del mecanismo de la autoconstrucción, creando poblaciones enteras a través de estos programas.

Aunque el Estado elaboró una política habitacional compleja para incrementar la vivienda, desarrollar de forma integral el equipamiento comunitario, obras de mejoramiento y desarrollo urbano, sustentadas con planes financieros, y un avance en organizaciones sociales territoriales y funcionales para dotar de participación a los sectores populares, existieron problemas que aumentaron las presiones sociales y el impulso de la movilización de pobladores. El primero era que la política habitacional fue muy influenciada por la administración de Alessandri respecto a la construcción de viviendas de material sólido; el segundo problema es que la meta de las 360.000 unidades habitacionales, a pesar de ser ambiciosa, no logró satisfacer de buena

²²⁴ Garcés (2002), 208, 230.

²²⁵ Garcés (2002), 260; Correa, et. al. (2019), 250-251.

manera las demandas habitacionales; y por último, existieron grupos de más bajos ingresos que no podían tener acceso a la vivienda mediante subsidios. En consecuencia, no fue extraño el aumento de la intensidad y cantidad de las tomas en los últimos años de la década de 1960 e inicios de los setenta²²⁶.

La cantidad e intensidad de las tomas se debió a la continuidad que tuvieron las organizaciones sociales durante varios años luego de la Población La Victoria, antes de la Ley N° 16.880 de organizaciones comunitarias –incluso si nos remontamos más atrás, existen antecedentes de ligas de arrendatarios, comités de pobladores, comités de sin casa, centros de madres, juntas de vecinos–, las que perfectamente podían ubicarse desde la década de 1940 y el apoyo que tuvieron con el gobierno de Frei. Por otro lado, el grado de participación de partidos políticos de izquierda en tales organizaciones y la incorporación del MIR en 1965 provocó la radicalización del movimiento de pobladores²²⁷.

La coyuntura desencadenante, así como pasó con Ibáñez con La Victoria y Alessandri con Santa Adriana, durante el gobierno de Frei fue la toma de terrenos de la ex Chacra Santa Carina ubicados en la calle San Pablo, durante marzo de 1967, dando origen a la Población Herminda de la Victoria. Esta toma, además, reveló la capacidad organizativa y de movilización de los pobladores, y dejó en entredicho el apoyo que había alcanzado la Democracia Cristiana en el mundo poblacional, cuyo propósito era disputarle espacios a la izquierda. De hecho, de 1967 en adelante, los pobladores tuvieron un apoyo activo con el Partido Comunista y Socialista, y posteriormente con el MIR²²⁸. Luego vino la toma en febrero de 1969, en Barrancas, que originó a la Población Violeta Parra, la que implicó luego del uso de la represión policial, la negociación por parte del gobierno y el reconocimiento de la movilización a efectos de asentar la población. Este “patrocinio” de las tomas por parte de la Democracia Cristiana ilustró la fuerza del movimiento social. Así, las ocupaciones ilegales de terrenos en el país durante 1968 y 1971 fueron las siguientes:

²²⁶ Garcés (2002), 314-317.

²²⁷ Garcés (2002), 338-348.

²²⁸ Garcés (2002), 349-351.

Tabla N°8: Ocupaciones ilegales de terrenos en Chile, 1968-1971

Año	Número de tomas	Porcentaje
1968	8	1,92%
1969	21	5,05%
1970	215	51,68%
1971	172	41,35%
Total	416	100%

Fuente: Hidalgo (2019), 347.

Producto de todo lo anterior, entre 1967 y 1973 la ciudad de Santiago estaba expandiéndose debido a las tomas y el establecimiento de poblaciones por parte de los sectores populares. Sin embargo, desde 1970 los asentamientos tomaron el nombre de campamentos. Armando de Ramón destaca dos hechos respecto al origen de los campamentos: la toma y surgimiento del Campamento 26 de Enero o Nueva La Habana, y la realización de un congreso de pobladores sin casa en marzo de 1970²²⁹. La toma del Campamento 26 de Enero fue importante porque marcó la entrada del MIR en el conflicto urbano, cuya labor promovió la formación de milicias populares. Respecto al segundo punto, a fines de marzo se desarrolló el Congreso Provincial de Pobladores al cual asistieron los dirigentes del Campamento Nueva La Habana, siete delegados de otros campamentos, 32 comités de sin casa y delegaciones de otras regiones, además de estudiantes universitarios y dirigentes sociales y políticos. En esta instancia los dirigentes poblacionales acordaron plantear sus reivindicaciones a través de la lucha política, una lucha armada como única alternativa que sería la vinculación entre acciones de pobladores con un discurso revolucionario de izquierda radical. En esta nueva lógica tomó sentido la formación de las milicias populares. Por su parte, a juicio de Mario Garcés existieron elementos de continuidad y novedad: los primeros fueron la crítica de los dirigentes poblacionales del MIR a las políticas habitacionales del Estado, pues ellas favorecían a las grandes empresas y a la clase media; los segundos se referían a las vinculaciones del nuevo discurso que buscaba la lucha armada por la vivienda y la revolución²³⁰.

²²⁹ De Ramón (2000), 250-251.

²³⁰ Garcés (2002), 415.

Este nuevo matiz estuvo presente durante el período de la Unidad Popular en el gobierno. Por ello, como comentamos en páginas anteriores, el gobierno de Salvador Allende contempló la necesidad de elaborar una política habitacional que incluyera la edificación de viviendas, la industrialización de la construcción mediante el control de precios, la eliminación de dividendos reajustables y la remodelación de ciudades y barrios; asimismo, intentó complementar fuerzas con el “poder popular” para realizar las transformaciones revolucionarias necesarias para el país. No estuvo exento de polémicas, ya que hubo agrupaciones políticas y habitacionales que se opusieron a la administración de Allende, por otro lado, en 1970 el proceso de tomas de terrenos tuvo un aumento considerable, tal como lo mostró la tabla N°8. Debido a estos hechos, la izquierda intentó detener las tomas en diferentes ciudades para incorporar a la población involucrada a planes habitacionales del gobierno de Allende²³¹. Las formas de organización de los movimientos sociales de la vivienda fueron estudiadas por Luis Alvarado –director de CORHABIT y profesor del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDU)–, Rosemond Cheetham –investigador del CIDU– y Gastón Rojas. Específicamente estudiaron las formas de presión popular entre el movimiento social y el Estado en materia de vivienda, sosteniendo que la diferencia entre ellas era “el papel político del movimiento poblacional en términos del arado (sic) de cuestionamiento de las bases de dominación capitalista y la capacidad de imponer un proyecto político articulado en torno a los intereses del proletariado”²³². Los tipos de relación están expresados en la siguiente tabla:

²³¹ Hidalgo (2019), 342-348.

²³² Alvarado, Cheetham y Rojas (1973), 50.

Tabla N°9: Tipologías de relaciones entre los movimientos sociales y el Estado en materia de vivienda

Tipo de relación entre el movimiento y el Estado	Característica de la movilización	Característica de la intervención del Estado	Elemento definitorio
De oposición o lucha	Oposición a las reglas de funcionamiento del sistema, articulada por obreros	Represión frente a la imposibilidad de respuesta institucional	Lucha
Asistencialista	Participación por asimilación desde el Estado de las demandas de la vivienda	Respuesta institucional burguesa y creación de mecanismos que canalicen las demandas (v.gr. legislación)	Paternalismo
De clientela	Participación institucional por adscripción a las reglas del juego impuestas por el Estado y articuladas por él o los partidos hegemónicos en el gobierno	Respuesta burocrática, pero permitiendo una participación popular; responde a demandas que implican el apoyo al Estado	Clientelismo
De complementariedad	Movilización por suscripción a la acción del gobierno, de forma institucional	Respuesta burocrática a demandas que implican el apoyo al gobierno como instrumento de lucha de los trabajadores	Negociación

Fuente: Alvarado, Cheetham y Rojas (1973), 50-51; Hidalgo (2019), 350.

Acorde a la tipología, estas formas de movilización variaron históricamente dependiendo del nivel de conciencia y de organización de los sectores populares en torno a la vivienda, es decir, acorde a la evolución del problema habitacional en Chile. Por ejemplo, los autores sostienen que la respuesta del gobierno de Frei Montalva generó una relación de clientela. Sin embargo, desde fines de los sesenta y comienzo de la siguiente década la forma de movilización evolucionó a la forma de lucha extrainstitucional, debido a la presencia del MIR y a la estrategia de la Unidad Popular de sumar fuerzas con el movimiento poblacional desbordando la institucionalidad y privilegiando las organizaciones de los pobladores. En ello, la toma y la creación del Campamento Nueva La Habana fue un caso paradigmático, como explicamos

anteriormente, a causa del discurso reivindicativo y del uso de la lucha política a través de milicias populares. Con la llegada de la Unidad Popular al poder, la relación pasó a ser de complementariedad, ya que los partidos de tal coalición consideraron al frente poblacional como un sujeto que debía asumir un rol protagónico en el proceso chileno²³³.

El desarrollo de los campamentos llegó a niveles altos entre 1970 y 1973, cuyas tomas de terrenos desbordaron la institucionalidad y cualquier planificación territorial de los instrumentos de planificación. En 1971 existían en Santiago cerca de 57.000 familias viviendo en campamentos, lo que constituía aproximadamente el 10% de la población de la ciudad. En 1972 el MINVU contó 275 campamentos ilegales que involucraban a 450.000 personas. La superficie del suelo urbano utilizado por los campamentos en Santiago era prácticamente el 10% del área urbana de la capital, aproximadamente 2.700 hectáreas. Por su parte, la Dirección de Desarrollo Urbano del MINVU calculó que entre 1968 y 1973 Santiago creció 2.000 hectáreas como promedio anual, en el que el 27% de ese promedio era atribuible a asentamientos espontáneos. De todo lo anterior, Hidalgo concluye que uno de cada seis habitantes de Santiago era poblador de campamento, el 16,3% de la población capitalina según el censo de 1970, y que el aumento territorial de Santiago por parte de campamentos significó que el 10% del área urbana correspondiera a esos asentamientos. Los problemas de los asentamientos ilegales estaban relacionados a la falta de integración socio espacial producto de ausencia de urbanización y la precariedad de las viviendas, lo que conllevaba la alteración de la estructura legal y administrativa de gobierno local, regional y nacional, puesto que sobrepasaban y no respetaban los usos de suelos y los objetivos de los planes reguladores y de desarrollo urbano²³⁴.

²³³ Alvarado, Cheetham, Rojas (1973), 51-63.

²³⁴ Hidalgo (2019), 353-356.

4. Recapitulación

En el presente capítulo abordamos el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, el entramado institucional de Estado que desarrolló a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y la situación habitacional durante el mismo período.

El primer tema es relevante a la hora de hablar del desarrollo de la capital, puesto que cimentó, en términos de ordenamiento territorial por medio de un instrumento de planificación, las orientaciones de una ciudad en crecimiento por más de treinta años. La estructuración del territorio según las tipologías de área urbana, suburbana y rural, el sistema de vialidad radiocéntrico e interno que elaboró y la relocalización de industrias fueron grandes objetivos que, sin perjuicio de variaciones en el cumplimiento de la regulación, tuvieron en cuenta los diversos gobiernos y organismos administrativos en materia urbanística.

Respecto al entramado institucional del Estado, desde 1953, a partir de la creación de la CORVI, la Administración comenzó a reconfigurarse en términos orgánicos y funcionales en materia urbanística, centralizando las funciones y atribuciones y los recursos públicos con el fin de relacionar la política habitacional de cada administración presidencial a una acción directa e indirecta por parte de las instituciones estatales. Si bien antes de la década de 1950 existían organismos propios en materia urbanística y vivienda, fueron en los siguientes 50 años el lapso en los que evolucionó el aparataje estatal en estos temas. En efecto, la creación del MINVU en 1965 fue uno de los momentos más importantes en la materia, ya que dedicó una cartera ministerial exclusiva que sigue hasta nuestros días.

Por último, el tema habitacional ha estado latente en la ciudad de Santiago desde la segunda mitad del siglo XIX, aunque fue recién en 1906 la fecha en que se creó una legislación exclusiva al tema. No obstante, desde 1940 en adelante fue crucial el aumento de la población santiaguina, en términos migratorios y vegetativos, para que el problema se desbordara. El aumento vertiginoso implicó una expansión territorial informal a través de todas las clases sociales; en el caso de los estratos medios bajos y bajos, fue por medio de poblaciones callampa, cuya situación fue abordada preferentemente por el Estado mediante diversos programas habitacionales que propusieron distintas soluciones, como la formación de poblaciones de

viviendas económicas, Operaciones Sitio, erradicaciones de poblaciones callampa, entre otros. A fines de los sesenta, el problema se radicalizó y el movimiento de pobladores tomó un ritmo de reivindicación social y lucha política, no solo aceptando el uso de medios ilegales –estos existían hace años y el mejor ejemplo fueron las tomas de terrenos–, sino también formando grupos paramilitares ciudadanos como las milicias populares. Los fundamentos de la organización social de tales asentamientos fueron imprescindibles para darle importancia a esta forma de presión popular al Estado.

No obstante, en la década de 1970 existió un corte abrupto que será tratado en el siguiente capítulo. En efecto, el golpe de Estado y la consecuente instauración del régimen militar en nuestro país significó un cambio contrarrevolucionario que también afectó en términos urbanísticos; algunas de esas modificaciones siguen vigentes. El hecho paradigmático que ilustra el cambio ideológico fue la dictación, por parte del MINVU, del Decreto Supremo N° 420 en 1979 que dio inicio a la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

CAPÍTULO III: EL DESARROLLO URBANÍSTICO DE SANTIAGO DURANTE LA DICTADURA MILITAR Y LOS PRIMEROS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

En el capítulo anterior se profundizó el desarrollo de Santiago en período que abarca el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960 hasta el paradigma existente en la década de 1970. En este, junto con destacar al instrumento de planificación territorial respectivo, ahondamos en la evolución de una institucionalidad estatal especializada en el urbanismo, la cual debió abordar varios temas como la planificación territorial, la gestión urbana, el desarrollo urbano, la vivienda social, el equipamiento comunitario, la promoción de organizaciones sociales, entre otros. Por último, dentro de los temas mencionados, el problema de la vivienda social tomó una importancia fundamental, debido a que no solo afectó las prioridades del Estado, grupos políticos y particulares, sino que se convirtió en un factor relevante para la configuración de la ciudad de Santiago, expandiéndola. En esta tarea, la labor del Estado en la provisión de viviendas sociales a través de una tipología muy diversa y la acción colectiva concertada, de vecinos de ciertos sectores, de diferentes grados de intensidad en la disposición de medios para sus intereses, afectó e incluso dio origen a nuevos sitios urbanizados que existen hasta el día de hoy.

Aunque los últimos temas abordados se sitúan durante el mandato presidencial de Salvador Allende y la Unidad Popular, entre 1973 y 1979 existe un período de transición dentro del régimen cívico-militar. En efecto, entre esos seis años existió una incipiente visión neoliberal por parte de la dictadura, la cual logró consolidarse a fines de la década de 1970 y principios de los ochenta. Esta mutación ideológica también se vio reflejada a nivel urbanístico y territorial por medio de diversos cuerpos normativos nuevos o reformados que cambiaron vertiginosamente el estado de cosas, varias de ellas vigentes a día de hoy.

1. Los vertiginosos cambios del régimen cívico-militar en materia administrativa y urbanística.

1.1. La instauración del modelo neoliberal por parte de la dictadura cívico-militar.

La concreción del golpe de Estado tiene su autoría en los diversos altos mandos de las Fuerzas Armadas. La historiografía ha destacado que el período histórico que abarca la dictadura cívico-militar constituye un momento contrarrevolucionario, debido al proyecto refundacional que propuso²³⁵. Esto queda en evidencia en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile* del 11 de marzo de 1974, en el que buscan la “reconstrucción nacional” orientado a los siguientes puntos: una concepción orgánica de la sociedad, en que el Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés, y cuyo fin es el bien común general, esto es, el “conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”; el respeto al principio de subsidiariedad; el carácter nacionalista del proyecto, entre otros²³⁶.

No obstante, a inicios del régimen, aun cuando se habla del ánimo refundacional de la *Declaración*, en lo estrictamente formal no generó una transformación radical en el orden jurídico y político, puesto que solamente existía, como motivación inicial datada del golpe de Estado, un consolidado anticomunismo en clave Guerra Fría, con variantes de la doctrina de la Seguridad Nacional y tesis historiográficas antiguas, como las de Alberto Edwards, Francisco Antonio Encina y Jaime Eyzaguirre. A juicio de Sofía Correa et. al., lo que fue inicialmente inédito en este período fue el golpe militar y su brutalidad fáctica, el cuestionamiento radical que realizó a toda la institucionalidad existente en ese entonces y la propuesta de los militares de cambiar la conciencia colectiva del país a partir de la fuerza; de ahí su carácter contrarrevolucionario. Tiempo después, ese cambio radical se gestó con una impronta economicista que revistió el proyecto de reconstrucción nacional²³⁷.

²³⁵ Correa et. al. (2019), 284; Góngora (2013), 294.

²³⁶ Correa et. al. (2001), 428-444.

²³⁷ Correa et. al. (2019), 285-287.

Por su parte, la historiadora Verónica Valdivia afirma que, al momento del golpe, en la oficialidad militar chilena había una coexistencia de tendencias ideológicas, en el que existía:

“Un sector preponderantemente anticomunista para quien la tesis del enemigo interno de la Doctrina de Seguridad Nacional tenía fuerte peso y el fin del gobierno marxista era lo más importante; el otro, en cambio, hacía énfasis en la necesidad de reformas sociales y económicas de carácter estructural –tal como la reforma agraria–, para neutralizar al marxismo, prefiriendo la evolución antes que la represión”²³⁸.

Por ende, acorde a la última autora mencionada, había una especie de “consenso de término”, es decir, derrocar al gobierno de la Unidad Popular para controlar y estabilizar la situación del país, específicamente del estancamiento y debilitamiento de la economía nacional, la radicalización política y el incumplimiento de medidas políticas por una suerte de sobrepolitización, por lo que existía rechazo a grupos políticos como partidos y una preferencia por personas adecuadas a las exigencias de los cargos para direccionar al país a la vía al desarrollo. No obstante, a la hora de elaborar un proyecto para el país, Valdivia destaca que hasta 1977 y 1978 no hubo un proyecto con acuerdo unánime entre los civiles ni en las fuerzas armadas²³⁹.

A la hora de elaborar un camino para el país, el régimen militar recurrió a la asesoría de civiles que tuvieron un rol fundamental a la hora de redactar documentos de tendencia neoliberal, como lo fue *El Ladrillo* –elaborado durante 1972 y 1973–, que hacía un diagnóstico de la economía chilena y proponía la liberalización de precios, disminuir el aparato estatal, entre otros, principalmente para detener la inflación y reactivar la producción. También fue importante la *Declaración de Principios de la Junta de Gobierno* mencionada en páginas anteriores, la que mostró intenciones refundacionales y, según Valdivia, fue fruto del pensamiento de los oficiales y el gremialismo liderado por Jaime Guzmán, y los nacionalistas. Tal documento mostraba un corporativismo antiestatal, ya que privilegiaba a los cuerpos intermedios de la

²³⁸ Valdivia (2001), 171.

²³⁹ Valdivia (2001), 182

sociedad, mientras que el pensamiento de otra parte de los oficiales tenía influencias de un corporativismo estatal, con un Ejecutivo fuerte que se encargara de la armonía social y antipartidista. Respecto a esta última tendencia, el documento denominado *Líneas de Acción de la Junta de Gobierno de Chile*, publicado un día antes de la Declaración anterior, en marzo de 1974, reflejaba una visión en favor del progreso industrial según el modelo sustitutivo, la importancia del Estado en el desarrollo del país, y una importancia en la justicia y democracia social. Por otro lado, Valdivia arguye que, si bien la *Declaración* fue acogida por parte de la oficialidad de las Fuerzas Armadas, ello fue por pragmatismo ya que las tendencias coexistentes concordaban en ciertos puntos, como buscar un gobierno alternativo a izquierda y derecha, y una reducción del poder que tenía el Estado producto del gobierno de la UP, aunque no necesariamente estuviera a favor del Estado subsidiario²⁴⁰.

Enfatizamos esta coexistencia de corrientes ideológicas puesto que el segundo tipo de corporativismo, el estatal, es propio de la época de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, y que tuvo presencia en su segundo período durante los años cincuenta. Mismo lapso en que el Estado, principalmente el Ejecutivo, realizó diversos actos importantes a nivel urbanístico en 1953, como lo fue la reforma a la Administración del Estado, la creación de la CORVI y la promulgación de la Ley General de Construcciones y Urbanización, todo por parte de cuerpos normativos, específicamente decretos con fuerza de ley y leyes propiamente tal, que otorgaron un rol fundamental al Ejecutivo para tomar medidas con el fin de solucionar distintos problemas en materia urbanística y de vivienda social. Es decir, se buscó la solución de problemas sociales con un Estado fuerte, y esa visión estaba presente en una parte del cuerpo de la oficialidad de las Fuerzas Armadas durante 1973 y 1979. Tal visión concuerda con, por ejemplo, el congelamiento del límite urbano en el Gran Santiago por parte del Decreto Supremo N° 1.305 de 1975, del MINVU, esto es, una medida estatal, desde una perspectiva formal, considerablemente restrictiva en términos de planificación territorial, y que será profundizado en páginas posteriores-.

²⁴⁰ Valdivia (2001), 172-194.

Por esta razón es que, basándonos en la argumentación de Verónica Valdivia, el gobierno militar tomó medidas con acento neoliberal, por un lado, y con un acento reformista en que el Estado tenía un rol principal, por el otro. No obstante, debido a la crisis económica a mediados de la década de los setenta, las consecuentes políticas de shock para controlar el desastre económico, la nueva constitución del alto mando en la oficialidad y generalato como una decisión de Pinochet de eliminar a los oficiales que participaron en el golpe, y la invitación por parte del régimen militar a civiles para ocupar cargos públicos, propició que el cambio de paradigma hacia el enfoque neoliberal terminó siendo paulatino e irreversible²⁴¹. Por consiguiente, de esa dualidad de tendencias ideológicas terminó predominando definitivamente la corriente neoliberal.

No obstante, para seguir avanzando primero necesitamos tener un entendimiento determinado del neoliberalismo, puesto que es un concepto problemático. En esto, tomaremos la explicación de la antropóloga india Tejaswini Ganti, que destaca que el neoliberalismo es un concepto polisémico, ya que puede tener cuatro significados:

“(a) un conjunto de políticas de reforma económica que algunos politólogos caracterizan como la fórmula ‘D-L-P’, consistente con la desregulación de la economía, la liberalización del comercio y la industria, y la privatización de empresas de propiedad estatal; (b) un modelo prescriptivo de desarrollo que define roles muy diferentes al trabajo, el capital y al Estado, comparado con modelos previos, con implicaciones económicas, sociales y políticas tremendas; (c) una ideología que valora al intercambio de mercado como ‘una ética por sí misma, capaz de actuar como una guía para toda la acción humana y sustituyendo todas las creencias éticas previamente sostenidas’; y (d) un modo de gobernanza que abarca la idea de la auto regulación del libre mercado, con sus valores asociados de la competencia y el auto interés, como el modelo para una eficaz y eficiente gobernanza”²⁴².

²⁴¹ Valdivia (2001), 210-225.

²⁴² Ganti (2014), 91.

David Harvey, por su parte, sostiene que el neoliberalismo es:

“Una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas”²⁴³.

Ambos autores puntualizan que el neoliberalismo, al ser una ideología, se sitúa históricamente en el mundo de la posguerra del siglo XX. En este período, un grupo de redes de influencias, intelectuales e instituciones –principalmente las radicadas en Estados Unidos y en Reino Unido– forjaron tal pensamiento basándose en las ideas de dignidad y libertad individuales como pilares fundamentales, y se opusieron fuertemente a cualquier forma de intervención estatal que prefería valoraciones e ideas colectivas, las que eran, según los pensadores del neoliberalismo, una amenaza para la dignidad y la libertad individual²⁴⁴.

En otras palabras, el neoliberalismo es una ideología que realza la libertad individual, y cuyo paradigma consiste en una desregulación de la economía y en la defensa de la auto regulación del libre mercado, para así potenciar y defender la acción de los agentes privados en detrimento de las intervenciones estatales y las ideas colectivistas predominantes desde comienzos del siglo pasado, y especialmente en contra del modelo del Estado de Bienestar. En este contexto, el modelo neoliberal fue instaurado en nuestro país por la dictadura cívico-militar con un carácter refundacional, puesto que implicó un cambio revolucionario en distintos ámbitos del país –políticos, sociales, jurídicos, económicos, entre otros– en oposición al estado de cosas existente hasta el momento del golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende.

²⁴³ Harvey (2007), 6.

²⁴⁴ Ganti (2014), 91-93; Harvey (2007), 11-45.

Esta transformación vertiginosa también se vivió en el urbanismo y, por ende, en el desarrollo de las ciudades chilenas y en el rol del Estado en la transformación, control y regulación de estas. Magdalena Vicuña del Río, por ejemplo, explica el estado de cosas del Gran Santiago comparándola con el estado de cosas anterior al golpe de Estado²⁴⁵. Basándose en los estudios de David Harvey, Vicuña sostiene que la planificación urbana racionalista –esto es, aquella cuyo objetivo consistía en racionalizar la organización y el funcionamiento de la ciudad– se dio en el caso de Santiago mediante el PRIS de 1960 –lo que va acorde a lo expuesto en el capítulo anterior–. Por ende, el PRIS sería producto de un “Estado gerencialista”, es decir, que seguía un modelo de planificación normativa y centralizada a escala nacional y regional, en el que el Estado planificaba el desarrollo urbano y realizaba una inversión pública directa en equipamientos, infraestructura y vivienda, como ocurrió con las obras de la CORVI, la CORMU y posteriormente el MINVU. No obstante, con las reformas estructurales realizadas durante la década de los setenta, entre las que destaca la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 –que estableció las normas de subdivisión de predios rústicos y su cambio de destino–, queda en evidencia la intención del gobierno militar de desregular los mercados hasta que queden abiertos, sin intervenciones estatales ni colectivas y lograr una flexibilidad en el crecimiento, estructuración y renovación urbana. Por su parte, Antonio Daher resalta a la Política Nacional de Desarrollo Urbano como la formulación, en el ámbito urbano, del modelo neoliberal impuesto a fines de la década de 1970²⁴⁶.

Por consiguiente, los efectos de la instauración del modelo neoliberal implicaron cambios en esa línea en el ámbito urbanístico del país. Entonces, en base a los autores mencionados, se deduce que el desarrollo de la ciudad de Santiago y el rol del Estado en ella tuvieron un cambio relevante en la orientación de las políticas públicas y la regulación. Sin embargo, junto a lo anterior también se dio paso a una reconfiguración del Estado por parte de la dictadura militar, el que será tratado en los siguientes párrafos.

²⁴⁵ Vicuña del Río (2013), 191-196.

²⁴⁶ Daher (1991), 283.

1.2. La reconfiguración del Estado y los hitos urbanísticos.

En las páginas anteriores explicamos la instauración, por parte del régimen cívico-militar, del modelo neoliberal, y enunciamos las principales características de este modelo que lo distinguen, ya que el neoliberalismo es un término polisémico y, por ende, complejo de delimitar. Asimismo, en base a los autores referidos con anterioridad, destacamos la influencia del neoliberalismo en el desarrollo urbano del país, en el que inevitablemente está involucrada la ciudad de Santiago. Este cambio de orientación se dio en un contexto de reconfiguración del Estado por parte de las autoridades, además de la presencia de ciertos hitos en materia urbanística que promulgó y sostuvo el régimen.

Respecto a la primera arista, la reconfiguración del Estado, destaca el cambio de la división político-administrativa del país, específicamente el proceso de regionalización y municipalización del territorio. Asimismo, resulta relevante la reestructuración que vivió el MINVU, de lo que destaca la aparición de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) y el surgimiento del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

El historiador Andrés Estefane sostiene que la Junta Militar, en la *Declaración de Principios*, tenía planeado un cambio en la ordenación territorial que apuntaba al establecimiento de regiones, ya que consideraba que la institucionalidad vigente al momento de la intervención militar estaba agotada, incluyéndose en esa ecuación la división en provincias y departamentos²⁴⁷. Hasta llegar a 1940 Chile estaba constituido por 25 provincias, las que a su vez se dividían en departamentos. En el caso de la provincia de Santiago, esta contemplaba los departamentos de Santiago, Presidente Aguirre Cerda, Puente Alto, Talagante, Melipilla, San Antonio, San Bernardo y Maipo. Con este diagnóstico, el objetivo de la dictadura era establecer “verdaderas zonas geográficas” que se adecuaran a la realidad chilena contemporánea, debiendo estructurarse cada región acorde a factores humanos, de seguridad, geográficos, productivos, de infraestructura, entre otros, para dotar a las diferentes zonas de un grado de autonomía en el desarrollo económico y social de la región²⁴⁸. Esta visión se concretó en la dictación, por parte

²⁴⁷ Estefane (2017). En: Jaksic y Rengifo (2017), 126.

²⁴⁸ Correa, et. al. (2001), 440.

de la Junta de Gobierno, del Decreto Ley N°575 de 1974 que estableció la nueva división político-administrativa del territorio nacional: dispuso la existencia de doce regiones; en términos de gobierno y administración, creó la figura del Intendente a nivel regional, el Gobernador a nivel provincial y las Municipalidades a nivel comunal; y fundó la figura de la SEREMI y las Direcciones Regionales de los servicios públicos, ambas instituciones en miras de la desconcentración territorial. Con ello, Estefane afirma que este proceso de regionalización fue el marco perfecto para que la dictadura militar fuera la encargada de concretar, paradójicamente, las propuestas críticas que apuntaban a descentralizar al país.

Igualmente, el municipio fue entendido como un espacio que fuera un vehículo de organización social, siendo este una institución que relacionara al Estado subsidiario y la población, dentro de un contexto de resocialización en clave neoliberal, esto es, económicamente focalizada en el gasto y en una lógica asistencialista, y despolitizada para repolitizar acorde a valores individualistas y corporativistas del régimen²⁴⁹. Con el nuevo mapa político-administrativo, durante el período del régimen militar se fundaron nuevas comunas en el Gran Santiago como Cerro Navia, Estación Central, Huechuraba, La Pintana, Vitacura, entre otras. Esta etapa de división administrativa –a nivel regional, provincial y comunal– se mantiene vigente en la actualidad.

Por otro lado, el MINVU vivió un proceso de reestructuración durante la década de 1970. De la mano del proceso de regionalización anteriormente explicado y la reducción del gasto e intervención pública, el régimen militar buscó un cambio que apuntara a la modernización y eficiencia de la cartera ministerial, bajo la lógica del Estado subsidiario y el régimen neoliberal instaurado²⁵⁰. Para ello, la Junta Militar dictó el Decreto Ley N°1.305 de 1975 –y publicado en enero de 1976– que reestructuró y regionalizó el MINVU. El artículo 2° del mencionado cuerpo legal dispuso la desconcentración territorial del MINVU a través de la figura del SEREMI en cada región del país; por su parte, en el artículo 3° dispuso la fusión de la CORVI, la CORMU, la CORHABIT y la COU –corporaciones relevantes a mediados de los 60 hasta antes del golpe

²⁴⁹ Estefane (2017). En: Jaksic y Rengifo (2017), 130-132.

²⁵⁰ Hidalgo (2019), 394-398.

de Estado– para así establecer un Servicio de Vivienda y Urbanización en cada región, todos bajo la sigla “SERVIU”. Asimismo, el Decreto Ley N° 1.305, al establecer la nueva estructura orgánica del MINVU, creó siete Divisiones –de Política Urbana (actual División de Desarrollo Urbano), de Política Habitacional, de Finanzas, de Coordinación Regional y Evaluación, Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Jurídica y Administrativa–, además de la figura de la Subsecretaría –colaborador inmediato del Ministro y su representante como autoridad superior del servicio– y un Comité de Planificación y Coordinación –instancia integrada por el Ministro, el Subsecretario, los Jefes de División del Ministerio, y las personas que el Ministro determine–.

Dentro de las Divisiones mencionadas, destaca la División de Política Urbana o de Desarrollo Urbano, la que, según Rodrigo Hidalgo, tuvo como finalidad, durante la dictadura militar, proponer la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana junto a distintos sectores socioeconómicos, además de elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano y coordinarlos a nivel nacional e interregional²⁵¹. La División de Política Habitacional, en segundo lugar, le correspondía , acorde al artículo 13°, proponer la política nacional de vivienda urbana y rural, edificación y equipamiento comunitario del sector público y privado; recomendar, de acuerdo a la investigación científica y a los estudios de desarrollo tecnológico efectuados por la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, la producción industrial de viviendas y materiales de construcción, proponiendo las políticas ministeriales al respecto; realizar estudios y proponer la dictación de normas técnicas y administrativas nacionales y regionales de diseño, cálculo, construcción, estándares u otros aspectos de la vivienda urbana o rural, de edificación y equipamiento comunitario; entre otros. Otra División a destacar es la Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, la que, según el artículo 16°, le corresponderá mantener información y estadística actualizada de las inversiones nacionales y extranjeras en material habitacional, y sobre ingresos o disponibilidades del grupo familiar, de su capacidad de ahorro y de su capacidad de pago en dividendos para la vivienda; analizar el mercado de viviendas y

²⁵¹ Hidalgo (2019), 397.

de materiales de construcción y la política de comercialización de los mismos, mantener información al día y fijar estándares habitacionales por sectores de ingresos; realizar estudios socioeconómicos orientados a la solución del problema habitacional; mantener estudios actualizados sobre capacidad instalada de industrias y producción de insumos para la construcción; realizar estudios de líneas financieras en la oferta y demanda de viviendas; y analizar las experiencias habitacionales extranjeras, realizar estudios comparativos y recomendar las soluciones que aparezcan aplicables al medio nacional; entre otras atribuciones.

Respecto a las SEREMI, el artículo 23° del cuerpo legal dispone que la misión de tal organismo es “concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizarán actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política”. Asimismo, deberán velar por el estricto cumplimiento, por parte de cada SERVIU, “de todos los planes, normas e instrucciones impartidas por el Ministerio y, especialmente, porque sus inversiones se ajusten estrictamente a los presupuestos aprobados para cada uno de ellos”, entre otras atribuciones, como el cumplimiento de la normativa jurídica pertinente en materia urbanística, revisar y proponer al Ministro para su aprobación instrumentos de planificación territorial. Por otro lado, el artículo 25° dispone que los SERVIU son instituciones autónomas del Estado, relacionadas con el gobierno a través del Ministro de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente el Ministerio o a través de sus SEREMI. Pese a su autonomía y personalidad jurídica, en materia presupuestaria, de inversión y para obtención de créditos requieren de autorización previa del Ministerio para su posterior aprobación. Igualmente dentro de las atribuciones destacadas, conforme al artículo 27°, los SERVIU, para materializar los planes que les encomiende el Ministerio en su jurisdicción, podrán adquirir terrenos, formar loteos y preparar subdivisiones prediales, proyectar y ejecutar las urbanizaciones de los mismos, proyectar y ejecutar las remodelaciones y la edificación de las poblaciones, conjuntos habitacionales, barrios o viviendas individuales y su respectivo equipamiento comunitario y toda otra función de preparación o ejecución que

permita dar cumplimiento a las obras contempladas en los planes y programas, todo ello en conformidad con los presupuestos asignados.

Es relevante mencionar que gran parte de la estructura orgánica del MINVU descrita en los párrafos anteriores se mantiene vigente en la actualidad, respecto de las Divisiones, la presencia de las SEREMI y el SERVIU. Esta corresponde a una de las estructuras administrativas del sector de la vivienda que más ha durado en el tiempo de la acción pública en materia habitacional. Asimismo, se mantiene la crítica por la falta de descentralización de los recursos y las decisiones públicas, y muchas tareas se siguen concentrando en Santiago. No obstante, respecto a las SEREMI, en general se han convertido en instancias con un grado relevante de independencia del gobierno central, desarrollando innovaciones en materias relativas a la vivienda y el desarrollo urbano²⁵².

Volviendo al inicio del presente subtítulo, ahora toca abordar los hitos urbanísticos durante el régimen cívico-militar²⁵³. Entre los distintos hechos relevantes en materia urbanística destacamos el congelamiento al límite urbano en 1975, la entrada en vigencia de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones, la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y su posterior modificación en 1985.

El primer hito urbanístico para tratar es el congelamiento al límite urbano de 1975, que mencionamos en el capítulo anterior, a la hora de abordar los efectos buscados e imprevistos que generó el PRIS. En ello, destacamos el punto de vista de Alexandra Petermann, quien enfatiza, en su estudio de la historia del límite urbano de Santiago, la dictación del Decreto Supremo N° 193 de 1975 por parte del MINVU²⁵⁴. Este acto congeló el límite urbano impuesto por el PRIS, ya que las autoridades de la época consideraban que la ciudad de Santiago se había extendido debido a adquisiciones de suelos rurales hechas por el Estado y posteriormente urbanizados, además de la localización de campamentos con bajo nivel de urbanización. Asimismo, dicha política consideraba perjudicial el crecimiento por extensión, puesto que al

²⁵² Hidalgo (2019), 395-398.

²⁵³ En este apartado no incluiremos como hitos urbanísticos las medidas urbanísticas relativas a la vivienda, puesto que será profundizado como tema en páginas posteriores.

²⁵⁴ Petermann (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 213-218.

consumir una cantidad relevante de suelo agrícola en la periferia rural se comprometería la capacidad de generar el abastecimiento que la ciudad requería y su equilibrio ecológico. El otro objetivo del decreto citado era la densificación de las áreas urbanizadas, para así aprovechar mejor las redes existentes y reducir costos de urbanización. Asimismo, también destacamos que, al momento de delimitar el trazado urbano, el MINVU incluyó dentro de tal área a todas las urbanizaciones que quedaron fuera del límite impuesto por el PRIS en el norponiente, poniente y sur de Santiago, además de 6.900 hectáreas aproximadas sin urbanizar.

Otras medidas que acompañaron el congelamiento del límite urbano fueron la concentración de las inversiones en infraestructura urbana, para que fueran complementarias de aquellas inversiones propias del sector económico; la fijación de densidades mínimas para facilitar la congelación de radios urbanos y de concentración de inversiones, y la concentración eficaz de urbanización y equipamiento comunitario existentes; y una política de reestructuración urbana basada en remodelación urbana de áreas con baja ocupación del suelo, baja densidad y alto grado de deterioro físico, rehabilitación urbana en sectores de densidad media, con infraestructura recuperable y de interés histórico y artístico, y renovación urbana en áreas en que exista concentración de sitios eriazos²⁵⁵.

Respecto al grado de transgresión del límite impuesto por el MINVU, Petermann sostiene que entre 1975 y 1979 las transgresiones fueron escasas, pero siguieron existiendo hacia el suroriente, y en menor medida hacia el poniente, norponiente y nororiente sobre el suelo que había quedado dentro del límite; también, una parte relevante del crecimiento de la periferia fue a través de poblaciones de vivienda social. Por ende, con el uso del suelo urbano reservado para viviendas sociales dentro del límite urbano, Petermann considera que no fue casualidad que el suelo comenzó a escasear a fines de 1978, los precios comenzaron a subir y se liberalizó su regulación en 1979 a través del Decreto N° 420²⁵⁶. Pero antes de tocar tal normativa, es menester referirnos a la dictación y entrada en vigencia de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

²⁵⁵ Hidalgo (2019), 399.

²⁵⁶ Petermann (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 217-218.

En el capítulo anterior tratamos la dictación, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, de la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1953, el que dio relevancia a los instrumentos de planificación territorial y al rol del gobierno en el proceso de elaboración de estas. Asimismo, también destacamos que este cuerpo normativo estableció la forma de desarrollo del proceso urbano –desde la planificación, la urbanización y la creación de nuevos barrios, hasta cerrar con la edificación del suelo–, la existencia de planificación previa a la hora de usar y edificar el suelo, y la incorporación de la figura de los planes reguladores a nivel comunal e intercomunal. Pues bien, durante el régimen militar se dictó al Decreto con Fuerza de Ley N° 458 en abril de 1976, que puso en vigencia la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Acorde a Eduardo Cordero, este hito se dio en un contexto de revisión de la legislación urbanística por parte de la dictadura, en base a dos presupuestos:

“a) Que la Ley General de Construcciones y Urbanización, su Ordenanza General, y las leyes, reglamentos y ordenanzas que rigen las instalaciones de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad, adolecen, en general, de notoria obsolescencia en muchas de sus disposiciones, y b) Que era necesario propender a la mejor utilización de los recursos técnicos y materiales, y disminuir el costo de las construcciones, lo que daba urgencia a la inmediata revisión de tal legislación”²⁵⁷.

Siguiendo con su planteamiento, el gobierno militar dictó el Decreto Ley N° 602, en agosto de 1974, para otorgar facultades al MINVU para suspender la vigencia, derogar, modificar o adicionar de inmediato todas las disposiciones legales o reglamentarias vigentes relacionadas a construcciones, urbanización, instalaciones de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad. Tal Decreto Ley generó las condiciones para que se dictara la LGUC. A juicio de José Fernández Richard, el MINVU se excedió de las materias que le fueron delegadas, puesto que incorporó a la planificación urbana en tal cuerpo normativo, materia no delegada. Ello permitió una regulación exhaustiva sobre la planificación urbana: por ejemplo, definió el concepto de planificación urbana; estableció cuatro niveles de acción en la planificación –nacional, regional,

²⁵⁷ Cordero Quinzacara (2017), 149.

intercomunal y comunal–; fijó a nivel legal los elementos de los planes reguladores –memoria explicativa, ordenanza, planos– y las materias que pueden regular, como el uso de suelo, declaratorias de utilidad pública y alturas máximas, entre otros aspectos²⁵⁸.

Igualmente, Cordero destaca la técnica de regulación propia del derecho urbanístico como rama jurídica autónoma, puesto que la LGUC sistematizó las técnicas que se habían desarrollado en la Ley de Construcciones y Urbanización de 1953, a saber, mencionaba la planificación urbana, los límites urbanos, el uso del suelo, la subdivisión y urbanización del suelo, la renovación urbana, las expropiaciones, la construcción y los permisos, inspección, sanciones, entre otros. Asimismo, el artículo 1° amplía el objeto de regulación, esta vez relativa a la planificación urbana, la urbanización y la construcción. Por su parte, el artículo 2° indica los distintos niveles de acción normativa: la Ley General, la Ordenanza General y las Normas Técnicas. La LGUC ha sido objeto de múltiples modificaciones, pero sigue vigente en la actualidad, y su regulación se complementa con la Ordenanza General –en su momento, aquella contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 345 de 1931 hasta su derogación, y luego la actual Ordenanza dictada por el Decreto Supremo N° 47 de 1992, del MINVU–²⁵⁹.

Enrique Rajevic, al referirse a la LGUC, enfatiza en la reestructuración del MINVU con miras a la desconcentración territorial mediante las SEREMI, y la descentralización supervigilada mediante los SERVIU. De igual manera, destaca que el régimen militar cambió la orientación de la política de vivienda, pasando de subsidiar la demanda y no la oferta, lo que significó reducir la planta del MINVU, además de una normativa jurídica habitacional profunda²⁶⁰. Este fue el escenario en que se puso en marcha la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) –el siguiente hito urbanístico– en 1979, mediante el Decreto N° 420 del MINVU.

Esta política es una de las más polémicas en la historia reciente del urbanismo y la vivienda. Consiste en una modificación al PRIS de 1960, y acorde al artículo 2° del Decreto N° 420, en el que agrupa las comunas en sectores geográficos: centro, con Santiago; nororiente, con Las

²⁵⁸ Fernández Richard (2012b), 67.

²⁵⁹ Cordero Quinzacara (2017), 149-150.

²⁶⁰ Rajevic (2000), 542.

Condes y Providencia; oriente, con La Reina y Ñuñoa; suroriente, con La Florida y Puente Alto; sur, con La Cisterna, La Granja, San Bernardo y San Miguel; sur poniente, con Maipú; poniente, con Pudahuel y Quinta Normal; norponiente, con Quilicura y Renca; y norte, con Conchalí. Otras disposiciones relevantes estaban contenidas en el artículo 4°, que distingue, dentro del área territorial aplicable del plan intercomunal, el área urbana, área de expansión urbana y áreas de restricción. El primer tipo de área comprende el espacio dentro del límite urbano del PRIS, señalado en el plano dispuesto por el Decreto N° 420 y confeccionado por la SEREMI de la Región Metropolitana. En segundo lugar, el área de expansión urbana abarca el espacio potencialmente urbanizable que se extiende entre el límite urbano señalado para el área urbana, el resto del área intercomunal y los límites señalados para las áreas de restricción, donde corresponda. Por último, las áreas de restricción son aquellas en que, por razones de preservación del medio ambiente, resguardo de la vida y/o protección de importantes obras de infraestructura, entre otras razones, debe controlarse el desarrollo humano incompatible con la naturaleza y características de las mismas. Al momento de detallar las áreas de restricción, el Decreto menciona las siguientes: áreas de preservación del medio ambiente natural, áreas de resguardo de obras de infraestructura –entre los que se incluyen áreas de restricción o protección de puertos aéreos, infraestructura vial, husos de telecomunicaciones, trazados de líneas de alta tensión eléctrica, trazados ferroviarios, y ductos subterráneos–, áreas de protección atómica, áreas de protección de vertientes y cauces naturales de agua, áreas de resguardo de canales de regadío, áreas de protección de monumentos nacionales, y áreas de alto riesgo para asentamientos humanos.

La PNDU, desde una perspectiva general, significó un cambio en la orientación de la política de desarrollo urbano si lo comparamos con el Decreto Supremo N° 193 de 1975 que congeló el límite urbano, cuyos objetivos fundamentales eran generar densidad dentro del espacio urbano y detener el uso de edificación en suelo agrícola. En efecto, la orientación de la PNDU siguió la lógica del modelo neoliberal que la dictadura instauró, y existe consenso en la academia, tanto de textos de la época como de textos posteriores y actuales, de tal orientación desreguladora y

liberalizadora del desarrollo urbano²⁶¹. Magdalena Vicuña del Río sostiene que el Decreto N° 420 materializó tales principios en la ciudad de Santiago: implicó la extensión del límite urbano y la liberalización de las responsabilidades del Estado sobre la dotación de infraestructura y equipamiento en nuevas áreas de expansión urbana, las que fueron entregadas al sector privado –como queda de manifiesto en los artículos 8° y siguientes del Decreto–. Por otro lado, y existiendo consenso de estudios de la época y posteriores, los postulados de la PNDU se basaron considerablemente en los argumentos del asesor del régimen militar Arnold Harberger, quien sostenía que el suelo no era un bien escaso y que el límite urbano establecido por el PRIS causaba un desequilibrio de los valores de suelo entre el área urbana y rural, encareciéndolo –es decir, con la sola imposición de un límite urbano se encarecía el suelo ubicado dentro del área urbana, afectando la rentabilidad de este–; se buscaba, por ende, que el suelo se transara de forma libre para así obtener mayor rentabilidad. En otras palabras, se intentaba lograr una mayor flexibilidad en el crecimiento, estructuración y renovación urbana, aumentando la oferta de suelo potencialmente urbanizable. Esta era la justificación de que el Estado fomentara y apoyara la creación de un mercado abierto de la vivienda, y que se fomentara el crecimiento en extensión de las ciudades²⁶².

Armando de Ramón, por su parte, complementa al sostener que el ideal del régimen era aplicar un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal, apoyado de normas técnicas y procedimientos genéricos, y eliminando restricciones como el límite urbano. Con ello se buscaba un crecimiento *natural* de la ciudad mediante un mercado abierto de la vivienda. Asimismo, la PNDU no mencionaba problemas de índole social y urbanos, como la segregación espacial, la contaminación ambiental y otras dificultades; solamente mencionó como problema la erradicación de la pobreza, lo que va de la mano con la política de erradicación y radicación de campamentos a lo largo del Gran Santiago, a través del otorgamiento de prestaciones para resolver necesidades básicas de urbanización, servicios y vivienda²⁶³. Complementando la idea de la planificación flexible, Iván Poduje destaca la

²⁶¹ Por mencionar algunos autores, véase Daher (1991); De Ramón (2000), 235-237; Hidalgo (2019), 398-408; Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 241-244; Vicuña del Río (2013), 193-196.

²⁶² Daher (1991), 283-284; Vicuña del Río (2013), 193-195.

²⁶³ De Ramón (2000), 235-236.

opinión de Claudio Massone, quien sostiene que la PNDU implicó “un cambio significativo en el ámbito teórico de la planificación. Se abandona el concepto de ‘imagen-objetivo’, fuertemente centrada en el diseño, reemplazándola por una *planificación adaptativa* que, a partir de un esquema básico, pretende adaptarse a los componentes socioeconómicos del sistema urbano” (énfasis agregado)²⁶⁴. Es decir, ya no se usaría una imagen de ciudad a alcanzar, sino que era conveniente liberalizar el mercado del suelo para que este siguiera con su curso para así crecer la ciudad. Por esta razón la política urbana del Decreto N° 420 privilegió el crecimiento en extensión de la ciudad: se consideraba natural que las ciudades crecieran horizontalmente, por ende, era ineficiente restringir tal fenómeno a través de la intervención estatal. En esa perspectiva, los costos de infraestructura debían ser solventados por los mismos privados que urbanizan territorios, por lo que el Estado solamente se limitó a grandes redes de infraestructura dentro de los límites urbanos²⁶⁵. Por su parte, otra medida de la PNDU era que el Estado se limitara a proteger el bien común, concepto promovido por la dictadura militar en la dictación de disposiciones normativas y en la adopción de políticas públicas. Ello implicaba el rol del Estado de establecer zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y necesidades de los habitantes²⁶⁶.

En resumen, la Política Nacional de Desarrollo Urbano desreguló el desarrollo urbano de Santiago en distintos ámbitos y liberalizó el mercado del suelo, teniendo en mente los siguientes principios: (i) que el suelo urbano no es un bien escaso; (ii) que el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad, lo que se logrará liberalizando en lo posible la regulación estatal; (iii) que la concentración espacial de la población general ventajas comparativas para el desarrollo de actividades económicas y sociales; (iv) que el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, acorde a las exigencias del mercado; y (v) que el Estado debe proteger el bien común. Para ello se aplicaron las siguientes medidas: un sistema de planificación flexible y adaptativo con mínima intervención estatal; la eliminación de regulación que restrinja el crecimiento natural de la ciudad; la búsqueda de proyectos de

²⁶⁴ Poduje (2006), en: Galetovic et. al. (2006), 243.

²⁶⁵ Daher (1991), 284-285; Gross (1991), 49; Poduje (2006) En: Galetovic et. al. (2006), 243.

²⁶⁶ Gross (1991), 49.

renovación de ciudades por parte de privados; el fomento y apoyo del Estado para la creación de un mercado abierto de viviendas para que participen en mayor medida agentes privados en la oferta de este bien; limitar la inversión estatal para finalizar estructuras viales incompletas; focalizar la inversión de equipamiento y servicios básicos a poblaciones más necesitadas; y el incremento y preservación por parte del Estado del patrimonio histórico y cultural de los recursos naturales del país, siempre que no implique actos de usurpación sobre los bienes de las personas²⁶⁷.

Habiendo ahondado en las medidas de la PNDU, ahora toca abordar los efectos de tal política, igualmente polémicos. Armando de Ramón destaca que las expectativas generadas debido a las medidas y principios aplicados no se cumplieron, por lo que el saldo final fue negativo, puntualizando tres efectos. El primero fue la subdivisión de terrenos agrícolas, sobre todo en el sector oriente de la capital a partir de 1980. El ritmo ascendente de la subdivisión generó un crecimiento de la ciudad a expensas de suelo agrícola, la que pasó de 23.879 hectáreas en 1970 a 33.095 en 1980, y con estimaciones de 40.619 hectáreas para 1990. El segundo efecto negativo, relacionado con el anterior, fue el aumento del precio de los terrenos –al contrario del pensamiento de los promotores de la política– a pesar de la mayor cantidad de estos; los precios aumentaron especialmente en comunas donde, hasta ese entonces, vivía la élite. Por su parte, en los territorios donde fueron ubicados los pobladores por las políticas habitacionales sufrieron un aumento de la segregación espacial y urbano. Un tercer efecto negativo fue el deterioro del casco histórico de la ciudad, ya que el mercado no se interesó en los barrios antiguos cercanos al centro, como ocurrió con el barrio Yungay²⁶⁸. A ello podemos agregar como problema el carácter difuso del concepto de bien común, el que no contempló las exigencias de equidad y justicia social propias del fenómeno urbano, sino que solo se limitó a la dictación de normas que protegieran a los habitantes de desastres naturales y que otorgaran condiciones mínimas para satisfacer necesidades básicas de la población²⁶⁹. Por último, otra consecuencia perniciosa generada por las medidas del Decreto N° 420 fue una mayor

²⁶⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2012), 16-17.

²⁶⁸ De Ramón (2000), 236-237.

²⁶⁹ Gross (1991), 50; Hidalgo (2019), 401.

contaminación ambiental. Producto de la expansión urbana de Santiago y la segregación espacial según estratos sociales, implicó un progresivo alejamiento de los lugares de trabajo y domicilio de trabajadores; ello, sumado a la falta de una política de transporte público que fuera de la mano con este tipo de crecimiento, causó un aumento en la cantidad de vehículos motorizados en la capital –en 1972 existían 70.000 vehículos, número que aumentó a 348.000 en 1982– y el consecuente aumento de la polución atmosférica. Asimismo, se generó un problema de contaminación de los cauces de agua que atraviesan la ciudad, ya que estas recibían aguas servidas de actividad doméstica e industrial, además de residuos industriales sin tratamiento previo.²⁷⁰

Por nuestra parte, consideramos que uno de los efectos negativos que genera más polémica es la forma en que se desarrolló la ciudad bajo la vigencia de la PNDU, el que varios de los autores mencionados acusan un carácter segregador. Patricio Gross destaca que al aumentar de precio el suelo capitalino, producto de la especulación facilitada por la liberalización del mercado de aquel bien, se generó una incorporación de áreas de expansión urbana y de sectores consolidados de la ciudad a barrios de clase alta. Por consiguiente, se generó un desplazamiento de los sectores populares a zonas alejadas y con escasa o nula infraestructura, acentuando la segregación espacial de Santiago²⁷¹. Y la expansión no fue menor: con las modificaciones realizadas al PRIS por parte de la PNDU, la ciudad recibió una incorporación de aproximadamente 60.000 nuevas hectáreas al radio urbano, principalmente constituidos por terrenos de calidad agrícola. Una línea similar sostiene Rodrigo Hidalgo, que relaciona esta forma de expansión urbana, el alza de precio del suelo y, como una medida para solucionar el déficit habitacional, la política de erradicación de poblaciones comenzada en 1979, lo que provocó un desplazamiento de tales asentamientos y, al mismo tiempo, una edificación en los terrenos “liberados” por parte de proyectos inmobiliarios²⁷².

²⁷⁰ De Ramón (2000), 239-240.

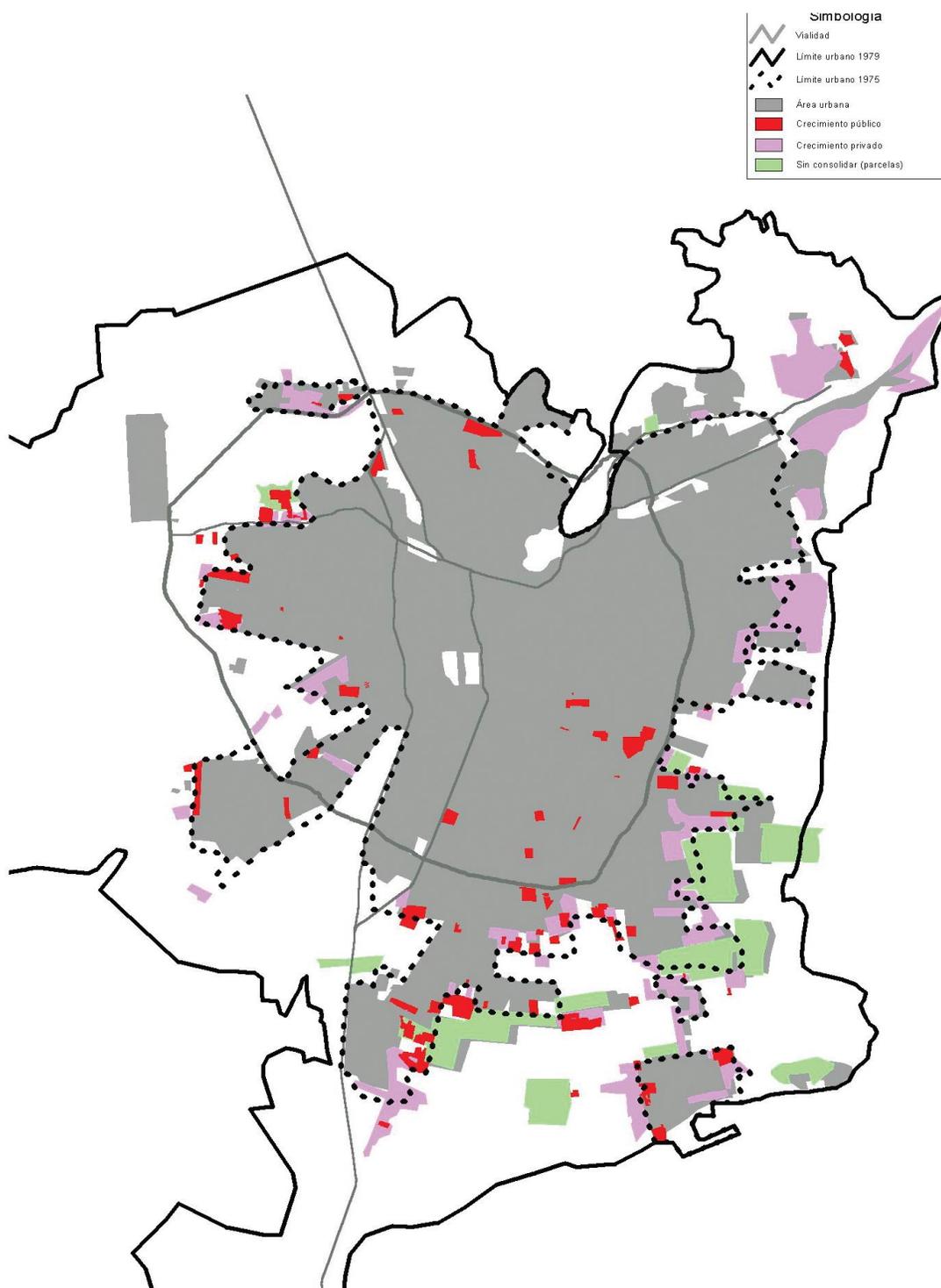
²⁷¹ Gross (1991), 49-50.

²⁷² Hidalgo (2019), 403.

Ahora bien, también existen posturas divergentes. Tanto Alexandra Petermann como Iván Poduje cuestionan la trascendencia de la PNDU en la expansión de la ciudad²⁷³. La autora mencionada asevera que la desregulación no era total, puesto que el Decreto N° 420 distinguía zonas y definía condiciones específicas para cada una –v.gr. condiciones de edificación y subdivisión predial, densidades brutas, coeficientes máximos de constructibilidad, entre otros–. Igualmente, las autoridades debían conciliar los intereses de expansión urbana con la explotación eficiente de los suelos agrícolas y el turismo. Por otro lado, gran parte de la zona de expansión urbana se ubicaba hacia el poniente y muy poco hacia el norte, donde ocurrirá gran parte de la expansión de la década de 1990. Entonces, Petermann concluye que el cambio vertiginoso de la orientación ideológica de la política urbana quedó más en el papel que en los hechos: el crecimiento urbano y demográfico descontrolado comenzó en los años cuarenta; la tasa de crecimiento anual promedio de hectáreas entre 1982 y 1992, cuando supuestamente no hubo límite, es la más baja en seis décadas; el crecimiento que aumentó y significó un cambio fue, entre 1981 y 1985, la expansión privada hacia el nororiente –Vitacura, Lo Barnechea y Las Condes–, el que había sido restringido por los límites urbanos entre 1960 y 1975, mientras que en las zonas poniente y sur era incipiente; por último, se debe tener en cuenta que el lento crecimiento del área urbana en 1982 se debe a la crisis económica sufrida a inicios de esa década. Poduje, complementando la postura de Petermann, también sostiene que el crecimiento de la ciudad tuvo un ritmo menor en comparación a la vigencia íntegra del PRIS de 1960; lo que sí ocurrió, y no significa un cambio con la tendencia vista décadas antes, fue la ubicación de hogares en terrenos periféricos de la ciudad; en el caso de los proyectos inmobiliarios, recién en 1985 comenzaron a desarrollarse en comunas ubicadas en la zona sur y poniente de la ciudad, como ocurrió con La Florida y Maipú –destinados a familias de clase media–.

²⁷³ Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 218-223; Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 241-244.

Figura 3: La expansión de Santiago entre 1979 y 1985 durante la vigencia de la PNDU



Fuente: Petermann (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 219.

Una anotación relevante de la discusión descrita es que el crecimiento urbano mantuvo ciertas características que hizo persistir la segregación socioespacial: la expansión periférica de Santiago y la ubicación de familias de clases media baja y baja en comunas periféricas con condiciones precarias de urbanización. Esta tendencia no cambió significativamente durante la dictadura militar, pero sí cambió el rol de los agentes privados en la oferta de la vivienda y la perspectiva de la planificación y gestión urbanas: el país pasó desde un Estado con una mirada desarrollista, una planificación dirigida y un rol gravitante en la dinámica urbana, a una desregulación normativa, una planificación adaptativa y el rol gravitante de agentes privados en la expansión de la ciudad.

Volviendo a los hitos urbanísticos restantes, toca tratar el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 y la modificación de la PNDU de 1985. El primero estableció normas de subdivisión de predios rústicos, en las que dispuso que, acorde al artículo 1°, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites del plan regulador intercomunal de Santiago –también eran aplicables a inmuebles de las mismas características ubicados en Valparaíso y Concepción– podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas, con ciertas excepciones. Magdalena Vicuña del Río afirma que el mencionado Decreto Ley generó en Santiago una expansión urbana como *ciudad infiltrada*, es decir, de baja densidad, en que se rellenaron intersticios entre la ciudad central y asentamientos humanos menores que la rodeaban, bajo modelos de condominios cerrados y parcelas de agrado ocupados por habitantes de clases alta y media alta. Asimismo, también generó el fenómeno de *ciudad informal dispersa*, esto es, una transformación de las áreas rurales del periurbano en zonas de baja densidad²⁷⁴. Esta opinión se basa, en parte, en la postura de Gloria Naranjo respecto al desarrollo de la periferia urbana de Santiago. Esta autora sostiene que el proceso de expansión de Santiago sufrió una aceleración bajo la vigencia del Decreto N° 420 y del Decreto Ley N° 3.516, puesto que se realizó en el territorio externo al área que regulaba el instrumento de planificación territorial aplicable para el Gran Santiago; tal proceso se desató con la aparición

²⁷⁴ Vicuña del Río (2013), 195-196.

del Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994 –tema que será abordado en páginas posteriores–. Por ende, su postura discrepa de Petermann y Poduje al sostener que la expansión de Santiago fue acelerada debido a las edificaciones y subdivisiones de predios rústicos, los que reconfiguraron la periferia metropolitana en los años ochenta y noventa. Esto se justifica porque el DL N° 3.516 se ha utilizado para fines urbanos, específicamente la urbanización de espacios rurales desregulados mediante las parcelas de agrado, generando una suburbanización informal incompleta situada en espacios rurales de la región desligados a instrumentos de planificación²⁷⁵.

Por último, en 1985 el MINVU dictó el Decreto N° 31 que modificó la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. Este decreto significó una reconsideración de la orientación y principios de la PNDU, luego de que varios de sus postulados no se cumplieran. Por ejemplo, reconoció la importancia del rol del Estado en la planificación urbana en un mercado imperfecto como lo es el del suelo; sostuvo que, para efectos de la planificación del desarrollo urbano, toda restricción tiene la capacidad de establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar, a menos que produzca la privación de la propiedad; consideró que el suelo es un bien escaso debido a su naturaleza de bien útil no producido, generando inelasticidad y externalidades negativas en el mercado; afirmó que la libre iniciativa económica y el mercado deben sujetarse a la planificación estatal, y que debe existir una preservación del patrimonio cultural y ambiental; entre otros²⁷⁶.

Con la reforma de 1985 se intentó reconsiderar la importancia de los instrumentos de planificación territorial a distintas escalas –regional, intercomunal y comunal–. Asimismo, distinguió dentro del área urbana: (i) áreas consolidadas, que correspondían a territorios de la ciudad; y (ii) áreas urbanizables, que son externas a las consolidadas y eran capaces de recibir el crecimiento por extensión previsto para la ciudad en los 30 años próximos a la aprobación del plan regulador que las defina. Por otro lado, dividió el área en las de primera, segunda y tercera prioridad, dependiendo de la proyección del crecimiento demográfico durante 10 años.

²⁷⁵ Naranjo (2009), 206-214. En el mismo sentido: Greene, Margarita, y Soler, Fernando. “Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones”. *En*: De Mattos, et. al. (2004), 53-60.

²⁷⁶ Daher (1991), 290-292; Gross (1991), 51.

También suprimió el área de expansión urbana establecido en el Decreto N°420 de 1979, y reincorporó como uno de sus objetivos la densificación para aprovechar la infraestructura existente. Pero a pesar de la reforma de 1985, el crecimiento urbano se mantuvo con las características que ya existían: ubicándose en las periferias de la ciudad; con el rol de las parcelas de agrado y el rol del MINVU preferentemente en zonas de la periferia sur de Santiago; y con un rol relevante de los privados en el crecimiento, por lo que el MINVU ya no era el autor material de la mayor parte de la expansión urbana²⁷⁷. Una postura en la misma dirección tienen Hidalgo y Vicuña del Río: aunque la reforma del Decreto N° 31 realizó en algunos aspectos del Estado en el desarrollo urbano bajo una “política social de mercado”, se mantuvo el cambio de orientación del régimen militar en responder preferentemente a los intereses de los agentes privados del mercado, y se corroboró el rol del mercado como el principal gestor de la ciudad, mientras que el Estado era el encargado de establecer una regulación mínima para su desarrollo²⁷⁸.

2. La situación habitacional durante el régimen militar

2.1. Contexto general.

En las páginas precedentes puntualizamos los hitos urbanísticos durante la dictadura militar y sus efectos, siendo la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 el que más polémica ha generado. Estudios de la época y de años posteriores han criticado fuertemente la orientación neoliberal que implicó esta política, significando un antes y un después en el desarrollo urbano de Santiago, y cuyas consecuencias se extienden incluso hasta nuestros días. Frente a esta postura revisada existe una opinión disidente que relativiza la trascendencia del Decreto N° 420 de 1979 en la expansión urbana de Santiago: si bien en términos formales existió un cambio ideológico vertiginoso en la política urbana, en los hechos la situación no fue muy distinta al desarrollo urbano vivido en la región durante la segunda mitad del siglo XX. A su vez, existe una opinión que complementa la primera postura al sostener que el Decreto Ley N° 3.516 de

²⁷⁷ Petermann (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 222-223.

²⁷⁸ Hidalgo (2019), 406; Vicuña del Río (2013), 195-196.

1980 implicó una suburbanización de sectores rurales de la Región Metropolitana, lo que conllevó una expansión urbana y modificación de las características de la zona periurbana, por ende, en los hechos hubo un impacto en el cambio de orientación neoliberal de la política urbana.

Lo anterior es importante debido a que, durante esta época, se le da una relevancia crucial a las medidas tomadas por el régimen militar en materia urbanística en la ciudad. Tales medidas configuraron, en algunos casos –tomemos en cuenta el Decreto N° 420 del MINVU de 1979 y al Decreto Ley N° 3.516 de 1980–, el desarrollo de la ciudad al punto en que no se puede seguir estudiando la materia sin abordarlas. De una manera semejante ocurre esto en la situación habitacional de Santiago durante el gobierno militar. Pero antes, es menester tocar la situación de las clases sociales durante la dictadura y sus efectos en la convivencia dentro de la ciudad.

Azun Candina destaca que los sectores populares sufrieron una involución. La represión a organizaciones campesinas fue dura, sobre todo a aquellas politizadas o sindicalizadas, y durante los 80 se produjo la modernización del campo que implicó su transformación y difuminación del límite entre la vida rural y la urbana. Por su parte, el sector obrero sufrió fuertemente con el proceso de privatización de las empresas públicas y el retroceso de las actividades productivas frente a las de servicios y comerciales; asimismo, sufrieron la reforma laboral de 1981 al dificultar la sindicalización. Con el paso del tiempo fueron disminuyendo como grupo al pasar de un 27% del sector productivo no agrícola en 1970 a un 11,1% en 1982. Respecto a los grupos existentes que habitaban en la ciudad capitalina –los campamentos y las poblaciones–, durante el período del régimen destacaron por las protestas en sectores populares urbanos y por la política de erradicaciones que significó la reubicación de poblaciones enteras a otros sectores de la ciudad, convirtiéndose con el tiempo en sectores de pobreza urbana. La clase media, por su parte, si bien se mantuvo entre el 24 y 25% de la población económicamente activa del país, sufrió de la pérdida de seguridad y estabilidad laboral a causa del proceso de privatización de las empresas estatales. En el caso de los sectores de la pequeña y mediana empresa y el comercio, aumentaron su participación entre 1970 y 1980, pero su situación se vio afectada por la crisis económica de 1982, aunque con los años

aumentaron su participación en la economía nacional²⁷⁹. Complementando el punto, Cristián Gazmuri enfatiza que desde 1973 a 1976 tanto la clase baja como la clase media sufrieron las consecuencias de las políticas de shock económico, empeorando su situación socioeconómica –parte del denominado “costo social” de las políticas del shock–. Una de las consecuencias que retrata el empeoramiento fue el aumento de los allegados, esto es, familias cuyas demandas por una vivienda no lograron concretarse, por lo que debieron compartir unidades habitacionales con otras familias. Armando de Ramón, a su vez, destaca que aun cuando la situación de los allegados se remontaba a la década de 1950, durante la dictadura militar este fenómeno aumentó. Volviendo a Gazmuri, sostiene que, en retrospectiva, si bien la clase media aumentó en cantidad, su relevancia disminuyó²⁸⁰.

En el caso de la clase alta, luego de los cuestionamientos trascendentales de los que fueron objeto durante la época de la Unidad Popular, con la dictadura militar lograron una alianza entre militares, fuerzas de orden y seguridad, grandes y medianos empresarios y políticos de derecha, y en que el régimen lideró con la revolución capitalista neoliberal. Asimismo, las medidas neoliberales como la privatización de empresas públicas, la apertura al mercado internacional y la privatización de los fondos de pensiones generaron un aumento significativo de los ingresos de los grupos económicos desde los años 70 en adelante, con la consecuente concentración de la riqueza y la desigualdad en el ingreso que se reclama y hace notar hasta nuestros días²⁸¹.

Alfredo Jocelyn-Holt, por su parte, enfatiza en los efectos económicos perniciosos que se generaron en la dictadura y que afectaron a la población del país. El primer hito lo constituyen las medidas económicas de shock a causa de la recesión económica de 1974 y 1975: la moneda nacional se devaluó hasta en un 300%, continuaron las tasas de inflación a niveles altísimos, el desempleo aumentó a 10,8% en 1974 y al 11,8% en 1977, bajas en el producto interno bruto y producto geográfico bruto. Con el cambio de dirección del régimen al modelo neoliberal, pero siempre bajo un autoritarismo continuo, a fines de los 70 y comienzos de los 80 hubo un repunte

²⁷⁹ Candina (2015). *En*: Fermandois, et. al. (2015), 227-248.

²⁸⁰ De Ramón (2000), 253-254; Gazmuri (2012), 413, 482-484.

²⁸¹ Candina (2015). *En*: Fermandois, et. al. (2015), 248-253.

económico. No obstante, hacia mediados de 1981 la crisis económica mundial comenzó a generar efectos en Chile debido al exceso de deuda externa y la especulación financiera: el desempleo aumentó fuertemente y las protestas ciudadanas comenzaron a inestabilizar el orden público y a cuestionar la capacidad del gobierno militar de controlarlas²⁸².

En este contexto, las comunas de la Región Metropolitana variaban según las clases sociales que abarcaban. Clarisa Hardy, en su obra *La ciudad escindida*, destaca la nueva configuración político-administrativa de la zona, la que pasó a seis provincias –Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante– y 51 comunas –actualmente 52–, y en la que la provincia de Santiago concentraba el 63% de las comunas y al 84% de la población. Por otro lado, respecto al desarrollo de la ciudad, esta se estaba estructurando de acuerdo a un patrón de crecimiento y conurbación específico, acompañado de un proceso de diferenciación de masas territoriales con funciones, significados, tipos de actividades y población características. Dentro de la organización concéntrica de la capital destacan los siguientes niveles: (i) el distrito central comercial que concentra el empleo, las finanzas, las oficinas, las entretenimientos, las avenidas, los parques y las mejores residenciales y servicios urbanos de la ciudad, en la que se ubican las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina y Ñuñoa; (ii) alrededor del sector anterior se localiza una zona de maduración con residencias de clase media en Independencia, San Miguel, Macul, La Florida, Quinta Normal, Estación Central, La Cisterna, Recoleta y Conchalí; (iii) un área de crecimiento de una zona con residencias modestas, pero en vías de situarse a nivel de la zona de maduración, por San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos, El Bosque, Renca, La Granja, Lo Barnechea, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Lo Prado y San Joaquín, además de Maipú, San Bernardo y Puente Alto; y (iv) un anillo de ocupación periférica dispersa, de muy escasa calidad habitacional, en Pudahuel, Cerro Navia, Huechuraba y Quilicura²⁸³. Así, esta forma de crecimiento de anillos periféricos que se van integrando al centro urbano histórico genera un impacto en la calidad y cantidad de servicios accesibles.

²⁸² Jocelyn-Holt (2014), 225-245.

²⁸³ Hardy (1989), 32-35.

Esta manera de desarrollo urbano del Gran Santiago generó un patrón que aumentó la desigualdad entre las comunas. A ello se le agrega la PNDU de 1979 y la política pública de erradicaciones de campamentos y radicaciones de nuevas poblaciones en otras áreas de la ciudad. Respecto al último punto –que se profundizará en páginas posteriores–, Clarisa Hardy destaca el proceso de estratificación socioespacial de la Región Metropolitana, lo que implicó una intensificación de la segregación urbana al localizar a los pobladores, gente de clase baja, en comunas periféricas y con una condición socioeconómica difícil, mientras que los terrenos liberados en Santiago, Providencia, Las Condes y La Reina aumentaron su valor comercial²⁸⁴.

2.2. El nuevo paradigma de las políticas públicas en materia de vivienda.

Como mencionamos en páginas anteriores, dentro de la política de shock económico implantado durante el gobierno militar se contempló una disminución sustancial del gasto fiscal, entre los que se incluyeron los gastos estatales asociados a la situación de la vivienda. Posteriormente se transformó el modelo de la política de la vivienda acorde a los parámetros del régimen neoliberal implantado. Diego Gil destaca dos objetivos principales de las reformas a las políticas sociales: (i) establecer un Estado subsidiario en el que el gobierno solamente se limitara a intervenir en materias y áreas que el mercado y los privados no podían cubrir; y (ii) focalizar la intervención pública en los más pobres, puesto que en su diagnóstico consideraban que las ayudas sociales gubernamentales no llegaban a las familias más vulnerables del país²⁸⁵. Lo anterior se ilustra en el cambio del entendimiento de la vivienda social del gobierno de la Unidad Popular con la dictadura: mientras que para el primero la vivienda se consideraba como un derecho que versaba sobre las necesidades del desarrollo familiar y que, por ende, el Estado debía garantizar, para el nuevo régimen se consideraba como un bien material al que se tenía derecho siempre y cuando las familias se esforzaran en ello, principalmente mediante el ahorro²⁸⁶.

²⁸⁴ Hardy (1989), 32-38.

²⁸⁵ Gil (2016), 270.

²⁸⁶ Rivera (2012), 36.

El gobierno militar elaboró diversos mecanismos para operativizar la focalización de los programas sociales. Rodrigo Hidalgo destaca, en primer lugar, el Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por la ODEPLAN en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su finalidad era actuar como medio para asignar los recursos destinados a los más necesitados del país y ayudarlos a superar la pobreza. A finales de los 70 se introdujo el concepto de “Red social” para realizar intervenciones selectivas con el objetivo de satisfacer grupos específicos de la población que estaban al margen de la ayuda oficial y que no tenían las capacidades de satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios. Ya hacia 1980 se creó la Encuesta de Estratificación Social, también conocida como “ficha CAS”, con el objeto de recabar antecedentes de las condiciones generales en las que vivían las familias que potencialmente podían recibir ayudas estatales, mediante un sistema de cualificación y cuantificación de las características materiales y el estado de la vivienda, niveles de ingreso, educación, entre otros²⁸⁷.

Respecto a la política habitacional propiamente tal, podemos distinguir el sistema de financiamiento, el mecanismo del subsidio habitacional –debido a su trascendencia durante el régimen militar y posterior a este– y los programas específicos desarrollados. En primer lugar, el sistema de financiamiento sufrió cambios tanto en su relación con la oferta como con la demanda. Las empresas constructoras podían acceder a un sistema de financiamiento, a través de las instituciones bancarias –acorde a las instrucciones del Banco Central sobre la operativa y condiciones de los créditos–, para la construcción de viviendas económicas con el objetivo de abordar los gastos de adquisición de terrenos, urbanización, edificación y pagos de derechos, estudios y su comercialización. Respecto al financiamiento de la demanda, la medida adoptada fue el subsidio habitacional que otorgaba a sus beneficiarios. En su primera versión, en 1978, se concedió por una sola vez, en cantidades reajustables y con un tope de 200 UF con el fin de construir o adquirir una vivienda permanente; en 1981 se le otorgó la posibilidad al postulante de solicitar el monto del subsidio; y en 1984 se amplió esta modalidad a los sectores medios a través del establecimiento de tramos de valor de vivienda, en los que se podía postular de

²⁸⁷ Hidalgo (2019), 381-382.

forma individual o colectiva a través de cooperativas de vivienda. Estas medidas de subsidio habitacional fueron complementadas por el Estado a través de programas focalizados a diversos grupos de la población, como el programa de vivienda básica de 1980, los programas especiales para trabajadores de 1985, los programas de subsidios rurales de 1986 y el programa de viviendas progresivas de 1990, entre otros –las que serán abordadas en páginas posteriores–²⁸⁸. A ello le sumamos que, a mediados de los 70, el SINAP seguía satisfaciendo a los sectores medios y alto mediante el sistema de ahorro y préstamo. No obstante, con el auge del mercado de capitales el SINAP quebró y desapareció, reconfigurándose el sistema de financiamiento de la demanda habitacional en torno al subsidio como principal mecanismo. Junto a ello, con la fusión de la CORVI, la CORMU, la CORHABIT y la COU, en 1976, para configurar los SERVIU el Estado dejó de tener como prioridad un rol activo como agente en el financiamiento y la construcción de unidades habitacionales –en el que, en su tiempo, fue el actor principal en la edificación–, con la finalidad de concentrarse en el subsidio habitacional²⁸⁹. En otras palabras, el MINVU dejó de construir viviendas sociales a través de la CORVI para comenzar a contratar –generalmente mediante licitaciones públicas, privadas o trato directo– con agentes privados, a través del SERVIU, que se encargaran de tales tareas²⁹⁰.

Rodrigo Hidalgo destaca que en la misma década coinciden con la creación de los Comités Habitacionales Comunales –creados a través del Decreto Ley N° 1.088 de 1975–. Usando como base el Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por la ODEPLAN a finales de 1973, la política de la vivienda de la dictadura buscó intervenir directamente para reducir el déficit de la vivienda y servicios que afectaba a los asentamientos irregulares, y comenzó a edificar conjuntamente con agentes privados nuevas residencias. Asimismo, utilizando las cifras del Censo de 1970, se determinó que la población en Chile que vivía bajo condiciones de extrema pobreza era de 1.916.000 personas, esto es, un 21% de la población total. Entonces, la población que vivía en tales condiciones fue considerada prioritaria por el régimen para sus políticas sociales, plasmándose en el Decreto Ley N° 519 de 1974, que dispuso, en su artículo 1°, el

²⁸⁸ Bravo (1996), 18-23.

²⁸⁹ Espinoza (2018), 64-65.

²⁹⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 185-186.

concepto de las poblaciones de emergencia como aquellas que no contaban con la urbanización mínima o cuyas viviendas no reunían las condiciones necesarias para satisfacer las exigencias mínimas de vida de una familia. Uno de los mecanismos creados para la construcción de nuevas viviendas para las poblaciones de emergencia fueron los Comités Habitacionales Comunales, los que actuaron como interlocutores de los pobladores, organizados por comuna, y el MINVU, y cuyo objetivo era proponer soluciones habitacionales a nivel comunal en las zonas poblacionales donde carecieran de viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad, infraestructura urbana o equipamiento comunitario. Para ello se clasificaron zonas deficitarias de viviendas en dos tipos: (i) Tipo A, las que apuntaban a una solución definitiva que consideraba la permanencia de los pobladores en los terrenos originalmente ocupados; y (ii) Tipo B, para zonas que, debido a determinadas circunstancias, obligaban a la erradicación de los pobladores del área que ocupaban. A pesar de los esfuerzos –con unidades habitacionales construidas con una superficie entre los 35 m² y 45 m²–, no se cumplieron las expectativas tanto cuantitativas como cualitativas: durante los cuatro primeros años de la segunda parte de la década de 1970 el Estado solamente se vio involucrado directamente en la construcción de 50.000 viviendas, y respecto a las edificaciones de los Comités, aunque en un primer momento se pensaron como viviendas para alquilar a los beneficiarios y ellos, posteriormente, adquirieran otras residencias definitivas, esto difícilmente se cumplió, por lo que tales viviendas devinieron en definitivas²⁹¹.

Retomando el hilo de las medidas relevantes en la política habitacional, nos toca abordar el mecanismo del subsidio habitacional. Entró en vigencia por medio del Decreto Supremo N° 188 de 1978 emitido por el MINVU, y significó una innovación en la política de asignación de viviendas por parte del Estado al punto de que dicho sistema sigue implementándose hasta nuestros días. Este mecanismo consistía en asignar una bonificación del Estado, en relación al valor de la obra habitacional, al monto de ahorro previo de los postulantes y a sus condiciones socioeconómicas²⁹². Acorde al artículo 1° del Decreto Supremo, el subsidio consistía en una ayuda estatal directa que se otorgaría por una vez a los jefes de familia, sin cargo de restitución

²⁹¹ Espinoza (2018), 65-66; Hidalgo (2019), 384-389.

²⁹² Hidalgo (2019), 391-392.

por parte del beneficiario, para la adquisición de una vivienda urbana o rural, nueva o usada, o la construcción de ellas, y cuyo fin sea la habitación permanente. Es decir, era un mecanismo de subsidio que se concentra en la demanda de viviendas de carácter directo, a diferencia de los mecanismos de financiamiento indirecto de la demanda como los subsidios a la tasa de interés a los créditos, la manutención de niveles altos de morosidad, la no reajustabilidad de los créditos, entre otros.

Se ha destacado que con este sistema el Estado buscó atraer al sector privado para la demanda de la vivienda por parte de los sectores más vulnerables a través del otorgamiento de créditos financiados en el mercado de valores; es decir, el sistema buscaba generar un mercado privado de oferta habitacional, lo que iba acorde al régimen neoliberal que buscaba implementar una economía de libre mercado en el contexto de un Estado subsidiario. Se podía postular de manera individual o colectivamente bajo la figura de las cooperativas de vivienda, para posteriormente ser sujetos a un proceso de asignación de puntajes de acuerdo a los criterios de ahorro en dinero del postulante, antigüedad o permanencia del ahorro y la composición del grupo familiar acreditado del postulante. Con los puntajes otorgados se asignaba a los postulantes en uno de los tres tramos de valor de vivienda²⁹³.

El primer modelo de asignación de montos del subsidio rigió entre 1978 y 1983, considerando los tramos de valor de vivienda hasta 400 UF, más de 400 UF y hasta 580 UF, y por último más de 580 UF hasta llegar al monto de 850 UF; a través del subsidio directo se financiaba, respectivamente, 200 UF, 170 UF y 150 UF. En 1984 los tramos de valor considerados fueron hasta 400 UF y hasta 580 UF, cubriendo respectivamente 180 UF y 150 UF. Por último, entre 1985 y 1989 consideró cuatro tramos de valor vivienda y la presencia de créditos complementarios: hasta 400 UF, con un subsidio de 165 UF, hasta 400 UF con un subsidio directo de 120 a 150 UF y un complemento crediticio de 280 UF, un tercer tramo de hasta 900 UF con 100 a 130 UF de subsidio y un complemento de 670 UF, y, por último, hasta 2.000 UF con un subsidio de cubría de 80 a 110 UF y un complemento crediticio de 1.000 UF. Con este sistema quedaba en evidencia la visión del régimen militar de la política habitacional que

²⁹³ Espinoza (2018), 66-68; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 190-198.

hemos explicado en páginas anteriores, esto es, se contempla un rol de las familias para adquirir su vivienda a través del esfuerzo y el ahorro, y en el caso de aquellas familias que no tenían las capacidades de ahorrar lo suficiente para adquirir una vivienda, el Estado las ayudaría a través de subsidios directos, mientras que los bancos privados aportaban con créditos que funcionaban como un complemento para el financiamiento de la demanda habitacional²⁹⁴.

Junto al subsidio habitacional del DS N° 188 de 1978 existieron otros programas y proyectos aplicados durante el régimen militar. Por ejemplo, destaca el programa de viviendas sociales básicas para la marginalidad social de 1975 y 1979, y el saneamiento de poblaciones a través de la Ley N° 18.138 de 1982 –ambos programas serán profundizados en páginas posteriores–. También existió el programa de subsidio variable de 1980; el subsidio habitacional al sector rural de 1980 en adelante; el sistema especial del subsidio habitacional para planes de colonización; el subsidio habitacional para el Sistema de Ahorro y Financiamiento (SAF), y el Programa Especial de Trabajadores (PET) de 1985.

El programa de subsidio variable consistía en una ayuda estatal directa para adquirir o construir una vivienda destinada a su habitación, en el que el monto del subsidio podía ser hasta 200 UF. El subsidio habitacional al sector rural tenía como objetivo contener la migración del mundo rural hacia la ciudad, además de configurar un sistema exclusivo para la atención al sector rural; destacaba la participación activa de los agentes privados tanto en la gestión inmobiliaria, esto es, la captación de la demanda habitacional, la construcción y oferta de viviendas, el financiamiento de ellas y su venta, como en la gestión financiera pertinente, como la captación de ahorro, otorgamiento de créditos, entre otros. En tercer lugar, el subsidio habitacional a la demanda dirigido al sistema especial a los planes de colonización era un mecanismo de apoyo al Ministerio de Bienes Nacionales, el que buscaba una integración del desarrollo del país en las regiones X, XI y XII, debido a sus escasos habitantes y al alto grado de aislamiento; el subsidio funcionaba como un mecanismo complementario a los Planes de Colonización para proponer a las familias incluidas el otorgamiento de subsidios para facilitar

²⁹⁴ Espinoza (2018), 66-68; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 190-198.

el financiamiento de viviendas emplazadas en los predios usados por los beneficiarios. Este programa dejó de aplicarse al terminar el desarrollo de los Planes de Colonización. Por otro lado, el subsidio habitacional para el Sistema de Ahorro y Financiamiento estaba destinado a titulares de cuentas de ahorro a plazo para la vivienda, y consistía en un complemento del ahorro y del crédito para financiar la adquisición de una vivienda con valor de hasta 2.000 UF, terminada, nueva o usada, urbana o rural, o bien la construcción de ella. Por último, el PET estaba destinado a trabajadores que pertenecieran a un sindicato, organización gremial o similar para postular a través de dicha institución –las que funcionarían como entidades organizadoras–, que quieran solucionar de manera colectiva su problema de vivienda, entre otras características. El objetivo de este programa era que la atención a las personas contempladas fuera más expedita, puesto que se saltaba el proceso de postulación y selección y solamente debían comunicarse a través de las entidades organizadoras, aunque obteniendo un menor monto de subsidio que podía ser complementado con el ahorro propio y con créditos hipotecarios. El subsidio consistía en una ayuda directa para financiar una vivienda nueva con terminaciones básicas, de 40 a 50 m² de superficie, de uno o dos pisos pareados, o bien un departamento en edificios de tres pisos o más²⁹⁵.

Las otras políticas, esto es, el programa de viviendas sociales básicas y el saneamiento de poblaciones de la Ley N° 18.138 serán tratadas en el siguiente punto, que profundizará la política de erradicaciones y localizaciones masivas en Santiago. También serán analizados los resultados del subsidio habitacional en la construcción y entrega de viviendas a la población.

2.3. La política de las erradicaciones y radicaciones masivas en la ciudad.

En las páginas anteriores abordamos las principales medidas de la dictadura militar en materia urbanística que incidieron en la ciudad de Santiago y, a un nivel mayor, la Región Metropolitana. El primer punto profundizado fueron los hitos urbanísticos relativos a la planificación urbanística, entre los que destacan la Política Nacional de Desarrollo Urbano de

²⁹⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 192-210.

1979, además de las medidas referentes a la división político-administrativa del territorio, como el proceso de regionalización y la creación de nuevas comunas en la ciudad. Por su parte, el segundo punto abarcado trató las políticas públicas relativas a la situación habitacional. En este destacamos las modificaciones al sistema de financiamiento de la oferta y demanda de viviendas, la implementación del subsidio habitacional y la descripción de varios programas.

El punto en común de ambas materias es que son evidencia directa del cambio de paradigma del Estado en la manera de enfrentar problemas sociales, específicamente en materias urbanísticas y habitacionales. En efecto, la desregulación de la política y la normativa urbanística referente al uso del suelo, la elaboración de programas en que los agentes privados y el mercado tenían un rol preferente, los mecanismos generados por el Estado para establecer un diagnóstico de la situación de la ciudad para poder aplicar medidas focalizadas a los sectores sociales más necesitados, entre otros, van en la línea de los parámetros del sistema neoliberal, bajo la convivencia de un Estado subsidiario, instaurado por el régimen militar. A lo anterior se le suman las modificaciones de la organización administrativa y territorial del país, que apuntaron a la regionalización y descentralización del poder en la Administración del Estado.

En este punto toca profundizar dos políticas públicas relativas a la política habitacional de la dictadura, esto es, la erradicación y radicación de campamentos a lo largo y ancho del territorio metropolitano. El motivo para que tales programas sean abordados separadamente a los demás programas habitacionales radica en la trascendencia que han tenido, acorde a textos de la época y posteriores, en el desarrollo de la ciudad. Historiadores, arquitectos y urbanistas, a la hora de realizar un estudio del Gran Santiago y de la Región Metropolitana que abarque el período histórico de la dictadura, tratan el tema como una de las políticas ilustres en la configuración de la ciudad, generalmente junto a la mencionada PNDU y al sistema del subsidio habitacional²⁹⁶.

²⁹⁶ A modo referencial, véase Abufhele (2019); Bravo (1996); De Ramón (2000); Hardy (1989); Hidalgo (2019); Rugiero (1998).

A la hora de contextualizar las políticas de erradicación y radicación vale destacar el paradigma del Estado subsidiario y los antecedentes existentes sobre la situación habitacional. Como explicamos en páginas anteriores, el régimen militar, al implementar el modelo neoliberal, buscó la instauración de un determinado entendimiento del rol del Estado a la hora de enfrentar las contingencias económicas y sociales, esto es, en la intervención estatal solamente en aquellas actividades y materias en que el mercado y los privados no podían cubrir. Lo anterior se evidenció, entre otras áreas, en el urbanismo y en la vivienda: en el primer caso, consistió en la desregulación de la normativa urbana –v.gr. en la planificación y gestión urbanas– y la liberalización del mercado del uso de suelo; en el segundo caso, en la configuración de sistemas de financiamiento en que preferentemente los agentes privados actuaran, y en el desarrollo de programas habitacionales con un rol activo de privados, otorgando un rol subsidiario al Estado, específicamente en la asignación de ayuda estatal directa para financiar la adquisición de viviendas a los sectores más necesitados, mediante diversos mecanismos de focalización del gasto público. Es decir, en materia habitacional el Estado solamente se limitaba a ayudar activamente a aquellas familias que no tenían la capacidad de adquirir una vivienda con servicios básicos. Las políticas de erradicación y radicación de campamentos iban en esa línea de ayuda directa.

Para ello, era necesaria la formulación de un diagnóstico a nivel nacional del problema habitacional –el que fue explicado en páginas anteriores–. Pero antes necesitamos abordar la redefinición del concepto de campamento. Como profundizamos en el capítulo anterior, y acorde al estudio de Valentina Abufhele, durante la década de 1940 hasta el año 1973 los asentamientos informales fueron denominados de tres formas, dependiendo del contexto: poblaciones callampa, tomas de terrenos y campamentos. Las primeras se referían al carácter espontáneo y fáctico de los asentamientos al momento de establecerse en un lugar. Las segundas, por su parte, enfatizaban el carácter fáctico a la hora de emerger, producto de una acción colectiva y organizada de grupos de pobladores, con el objetivo de radicarse y negociar con el Estado, como ocurrió con la Toma de La Victoria en los años cincuenta. En tercer lugar, los campamentos realzan el componente político de la acción organizada de los residentes en el contexto de una demanda habitacional no satisfecha por el gobierno de Frei Montalva ni de

Allende. Por ende, significó una radicalización de las organizaciones acorde a ideologías revolucionarias de izquierda, en conjunto con organizaciones como el MIR y los partidos Comunista y Socialista, y en el que tomaron relevancia en el país debido a su carácter de lucha política activa y organización colectiva con estructura y disciplina propia. No obstante, durante el régimen militar los asentamientos informales fueron redefinidos a partir del concepto de pobreza y de la marginalidad habitacional. En palabras simples, las autoridades redefinieron a los campamentos como una manifestación de marginalidad, y la marginalidad, a su vez, como precariedad habitacional, despojándola del componente político que tenía durante fines de los sesenta y comienzos de los setenta. Esto no fue casual, ya que al inicio de la dictadura los campamentos fueron intervenidos por militares, terminando con dirigentes detenidos y organizaciones desmanteladas –no obstante, durante la década de 1980 existió un proceso de surgimiento de nuevos campamentos, los que retomaron la orientación política y se sumaron a las protestas contra la dictadura, cuyo momento más tenso abarcó entre 1983 y 1986²⁹⁷.

Entonces, a la hora de los diagnósticos, en 1973 existían 153.000 familias de extrema pobreza viviendo en campamentos y 117.000 en operaciones sitio. En 1975 el gobierno militar, utilizando los resultados del censo de 1970, determinó que el grupo de extrema pobreza estaba constituido por 1.916.000 personas –el 21% de la población total–, tal como apuntamos en páginas anteriores, además de la existencia de 212.000 viviendas insalubres. Por su parte, el censo de 1982 registró 148.000 familias allegadas²⁹⁸. Acorde a Ana María Rugiero, el Decreto Ley N° 1.088 de 1975 que creó los Comités Habitacionales Comunales fue el antecedente del programa de erradicaciones y radicaciones. Estos comités también realizaron diagnósticos: en 1975 existían 212.624 viviendas insalubres a lo largo del país²⁹⁹. Por su parte, según un catastro realizado por la SEREMI del MINVU de Santiago, en 1979 existían en la Región Metropolitana 340 campamentos que contenían 51.797 familias, esto es, alrededor de 259.000 habitantes. Para

²⁹⁷ Abufhele (2019), 53-61.

²⁹⁸ Rugiero (1998), 5-10.

²⁹⁹ Hidalgo (2019), 389.

el caso del Gran Santiago, existían 294 campamentos asentados habitados por 44.789 familias, es decir, 223.957 personas³⁰⁰.

Frente al diagnóstico descrito, el gobierno militar decidió impulsar dos políticas específicas: el Programa de Viviendas Básicas para la Marginalidad Habitacional –dispuesto por el Decreto Ley N°2.552 de 1979, el que derogó el DL N° 1.088 mencionado en párrafos precedentes, y complementado con el Decreto Supremo N° 152 del MINVU, puesto en vigencia el mismo año–, y el Programa de Saneamiento de Poblaciones –contenido en la Ley N° 18.138 reglamentada, a su vez, por el Decreto Supremo N° 804 del Ministerio del Interior, de 1982–; también eran llamados como el programa de vivienda básica y el programa de vivienda progresiva³⁰¹. Primero será profundizado el programa de vivienda básica.

El DL N° 2.552 de 1979 se enmarca dentro de las políticas del régimen militar para disminuir el déficit habitacional –además de la PNDU de 1979 y la nueva regulación del suelo–, por lo que se relaciona con el DL N° 1.088 de 1975 que creó los Comités Habitacionales Comunales, los que tenían un rol fundamental a la hora de facilitar la adquisición de viviendas a personas en condición de extrema pobreza. Por ende, el rol del Estado subsidiario se confirmaba en esta materia: el Estado realizaba acciones e intervenciones activas debido a que lo hacía de manera focalizada a las familias que vivían en condiciones de extrema pobreza, esto es, aquellas que residían en campamentos, símbolos de marginalidad habitacional.

Pues bien, el artículo 1° de la normativa mencionada deroga el DL N° 1.088, termina con la existencia de los Comités Habitacionales Comunales y le traspasa todos sus patrimonios y atribuciones a los SERVIU, sus sucesores legales. Asimismo, según el artículo 2°, las funciones de radicación y erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición o expropiación y urbanización de terrenos para levantar tales viviendas, corresponderán al MINVU, el que ejecutará sus planes y programas a través de los SERVIU, los que actuarán en colaboración con las municipalidades y el Ministerio del Interior en materia de determinación de las necesidades de viviendas sociales y sus labores de

³⁰⁰ Hidalgo (2007), 64.

³⁰¹ Espinoza (2018), 71; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 191-192.

programación, respectivamente. También define los conceptos de vivienda social –también conocida como vivienda social básica– y vivienda de emergencia en los artículos 3° y 5° respectivamente: la primera es aquella vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF; la segunda, en cambio, trataban de viviendas en las que la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) tenía la facultad de construirlas o encomendar su construcción.

El funcionamiento de este programa era el siguiente: las viviendas eran contratadas por los SERVIU, ejecutadas por el sector privado –empresas constructoras– a través de licitaciones públicas, y entregadas por los mismos SERVIU a los postulantes inscritos en los registros de este sistema –seleccionados en base a órdenes determinados por puntaje, según los factores de antigüedad de la inscripción en el registro respectivo; ahorro en dinero entregado por el postulante en una cuenta de ahorro a plazo para la vivienda; ubicación del postulante en el Sistema de Estratificación Social, expresada en las fichas CAS correspondientes; y la composición del grupo familiar acreditado por el postulante–. Para ello aplicaba un subsidio para las familias que estaban en situación de allegadas, además de aquellas que necesitaban ser erradicadas de los asentamientos informales en que residían debido a la precariedad, inseguridad, carencias, sanidad o terrenos inapropiados que residían; este subsidio podía cubrir hasta el 75% del valor de la vivienda. También existía la posibilidad de financiarse por créditos hipotecarios que otorgaba el SERVIU, expresados en UF, a un plazo no superior a 20 años y a una tasa de interés real anual del 8%³⁰².

Respecto a las unidades habitacionales, Rodrigo Hidalgo destaca que instauraron una tipología habitacional que se mantiene hasta nuestros días, siendo el principal modelo utilizado en los planes de vivienda de la década de 1990: las llamadas viviendas sociales básicas. La unidad habitacional entregada era una vivienda completa y definitiva, de una superficie aproximada de 34 a 40 m² que era generalmente ampliable. El sitio en la que se ubicaba tenía una superficie

³⁰² Espinoza (2018), 71; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 198-199.

aproximada de 60 a 100 m². Entonces, el programa segmentaba los beneficios entregados según tres tipos de soluciones: (i) Tipo A, que era un piso, estar comedor, dos dormitorios, cocina comedor, con una superficie máxima de 34 m² y un terreno de 100 m²; (ii) Tipo B, con dos o más pisos, con un programa similar y con una superficie máxima de 36 m² y un terreno de 100 m²; y (iii) Tipo C, tres pisos o más –departamentos– con copropiedad, superficie máxima de 40 m² y programa de tres dormitorios³⁰³.

Ahora toca tratar la política de radicación de campamentos. Este programa funcionó de forma paralela al proceso de erradicación, y estuvo centrada en la provisión de servicios de urbanización y equipamiento necesarios para los habitantes de tales asentamientos informales, lo que no implicaba un traslado de las familias a otras localidades; incluyó también a las Operaciones Sitio, a damnificados por desastres naturales y a grupos que habitaban en lugar determinados de antiguos lotes que aún no lograban sanear sus viviendas. Desde 1983 fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el que otorgó hasta 1992 más del 50% de los recursos, mientras que el resto correspondió a aportes locales a nivel municipal y regional³⁰⁴. El principal instrumento normativo para disponer de esta política fue la Ley N° 18.138 de 1982, la que, en su artículo 1°, facultaba a las municipalidades a elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias, destinados a resolver problemas de marginalidad habitacional, durante 1982 y 1983 –es decir, las municipalidades eran los organismos principales encargados de elaborar y llevar a cabo esta política pública–. Asimismo, el artículo 2° dispone que las viviendas con la infraestructura sanitaria pertinente se emplazarán en sitios dotados de urbanización mínima.

Las medidas que contemplaba la radicación estaban incluidas en los programas de “Loteos con Servicios” y su sucesor “Mejoramiento de Barrios”, conforme a las condiciones de infraestructura de cada barrio y a las características de propiedad de los terrenos. En consecuencia, las medidas contempladas variaban en ejecución de proyectos de infraestructura para campamentos, la construcción de casetas sanitarias, entre otros. Específicamente, dentro

³⁰³ Hidalgo (2019), 410-411; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 198-199

³⁰⁴ Hidalgo (2019), 422.

de los tipos de soluciones estaba la urbanización, que incluía la construcción de redes públicas para dotar de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, además de una infraestructura vial mínima, e infraestructura pluvial en caso de que fuese necesario; igualmente, se entregaban las “casetas sanitarias” compuestas de un baño, ambiente de cocina y conexión para lavadero, todo esto en una superficie entre 6 y 9 m². El objetivo de la caseta es que, al ser una alternativa mínima de vivienda, los dueños beneficiados podían modificar y ampliar por ellos mismos, aunque sin apoyo técnico y financiero³⁰⁵. Por ende, este programa no consistía en uno que entregaba una vivienda convencional, sino que era de saneamiento, ya que el desarrollo habitacional posterior de las casetas sanitarias quedaba a cargo de las familias³⁰⁶.

Otra medida relevante del programa era la entrega de títulos de dominio a los beneficiarios a través de la celebración de un contrato de compraventa. Para ello, los pobladores recibían una subvención otorgada por el programa y asignada por el municipio, el que no podía ser mayor al 75% de la transacción; en cuanto al saldo restante, este se cubría a través de un crédito hipotecario que debía ser pagado en doce años plazo y sin intereses. Además de la urbanización para el saneamiento de poblaciones, la entrega de las casetas sanitarias y la entrega de títulos, otros tipos de soluciones contempladas en el programa era la entrega de un sitio –loteos con servicios–, esto es, un sitio con una superficie mínima de 100 m² para cada familia favorecida, y que posteriormente, a nivel nacional, predominaron sitios con superficies entre 100 y 200 m², con la vivienda económica y/o la caseta sanitaria emplazada; obras de pavimentación mínima que podía variar desde la formación de calzadas en tierra hasta pavimentos de asfalto u hormigón; equipamiento mínimo, en agrupaciones de más de 100 unidades habitacionales, constituidas por un terreno para jardín infantil, centro abierto o similar, de 500 m², y terrenos para locales comerciales de 250 m²; señalización, arborización de calles y pasajes; cierros de limitación predial; y planos que se entregaban y que mostraban alternativas de ampliación de

³⁰⁵ Hidalgo (2004). *En*: De Mattos, et. al. (2004), 231-234.

³⁰⁶ Hidalgo (2019), 421-422; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 192.

la caseta, para que esta fuera realizada por los propios beneficiarios con asistencia técnica del municipio, y así completar su vivienda definitiva³⁰⁷.

El sistema de financiamiento contemplaba, como se describió en la entrega de títulos de dominio, mediante un contrato de compraventa con el beneficiario, en el que hasta el 75% del precio se cubre mediante una subvención municipal, y el saldo restante, por su parte, se cubre mediante un crédito hipotecario que otorgaba la municipalidad a 12 años plazo a pagar en cuotas mensuales. Por su parte, el proceso de selección de los asentamientos beneficiados era realizado por la municipalidad, la que debía contar con un diagnóstico comunal que permitiera detectar las necesidades más urgentes en términos de marginalidad urbana y sanitaria; por ende, existían dos criterios, uno que consideraba la selección del campamento y, el otro, de los postulantes individuales³⁰⁸.

Explicados ambos programas, toca ver sus resultados. Respecto a la aplicación de la erradicación de campamentos, Rugiero sostiene que entre 1980 y 1989 se terminaron 222.085 viviendas sociales, acorde a la siguiente tabla:

³⁰⁷ Hidalgo (2019), 421-422; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 202-203.

³⁰⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 203.

Tabla N°10: Viviendas sociales y básicas, terminadas y en ejecución, por año – 1980 a 1989

Año	Terminadas	En ejecución
1980	16.246	7.924
1981	15.778	7.134
1982	12.599	6.766
1983	13.489	15.398
1984	20.418	23.107
1985	25.089	22.379
1986	27.091	20.301
1987	25.711	25.910
1988	26.285	32.218
1989	39.379	20.598

Fuente: Rugiero (1998), 15.

Por su parte, Rodrigo Hidalgo destaca que durante 1979 y 1985 se trasladó a 28.887 familias, lo que involucró a 172.218 personas. Esto tuvo, a juicio del autor mencionado, dos efectos relevantes: la creación de verdaderas ciudades en los lugares de destino que no tenían las condiciones necesarias en términos de servicios educacionales, de salud, transporte, comercio, entre otros, para recibir a poblaciones de tal magnitud; igualmente, los municipios que recibieron a estas poblaciones no tuvieron injerencia a la hora de determinar la ubicación de los nuevos residentes en sus territorios³⁰⁹. Asimismo, la distribución de las familias erradicadas a lo largo de la capital se dio de la siguiente manera:

³⁰⁹ Hidalgo (2004). En: De Mattos, et. al. (2004), 228-229.

Tabla N°11: Familias erradicadas en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985, según municipios de llegada y salida³¹⁰

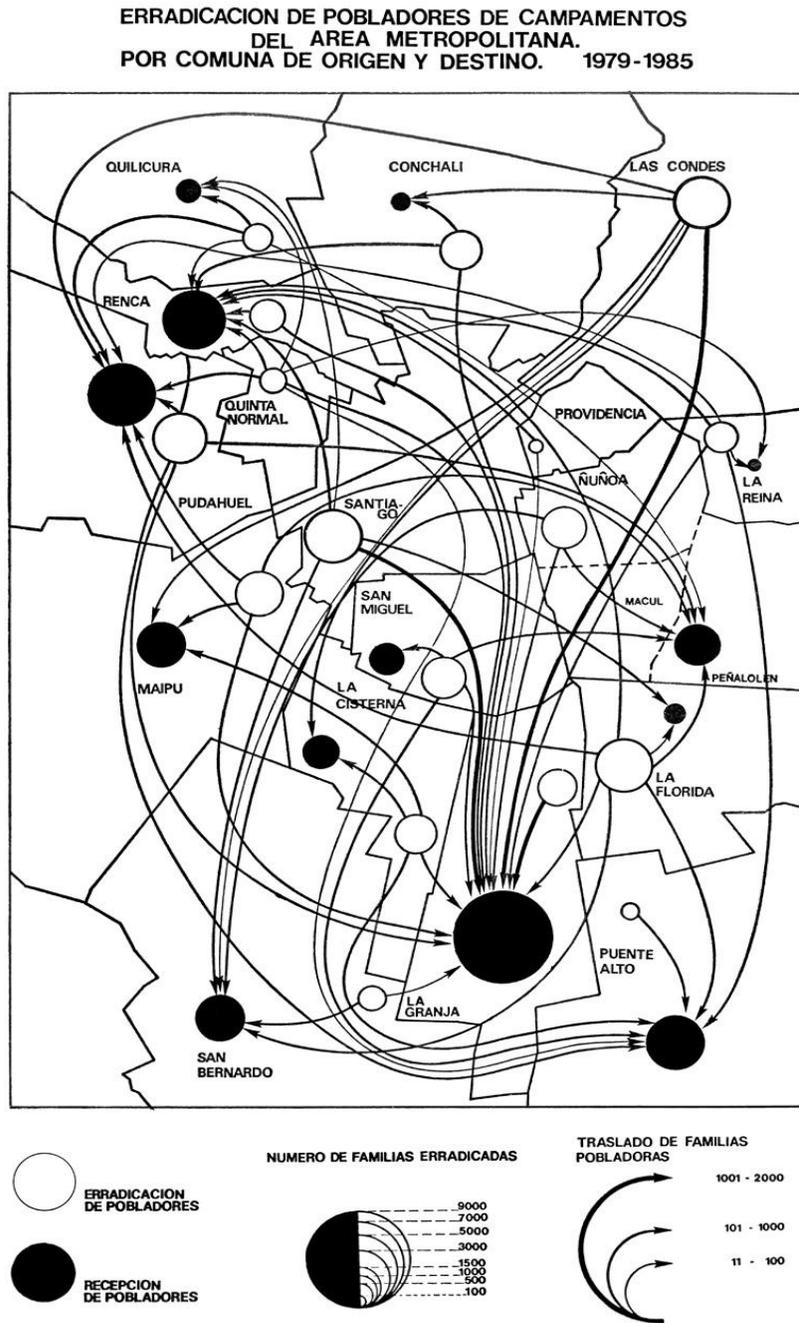
Municipios	Llegaron	Porcentaje	Salieron	Porcentaje
La Granja	8.518	29,49%	1.392	4,82%
Pudahuel	3.826	13,24%	2.435	8,43%
Renca	3.564	12,34%	1.077	3,73%
Puente Alto	2.936	10,16%	326	1,13%
San Bernardo	2.065	7,15%	623	2,16%
Maipú	2.002	6,93%	2.075	7,18%
Ñuñoa	1.741	6,03%	1.771	6,13%
La Cisterna	1.149	3,98%	1.542	5,34%
San Miguel	1.000	3,46%	1.865	6,46%
Quilicura	560	1,94%	731	2,53%
La Florida	400	1,38%	2.871	9,94%
Conchalí	305	1,06%	1.544	5,34%
La Reina	120	0,42%	874	3,03%
Quinta Normal	0	0	627	2,17%
Providencia	0	0	205	0,71%
Las Condes	0	0	2.511	8,69%
Santiago	0	0	2.823	9,77%
Otros (municipios localizados fuera del área urbana del Gran Santiago)	701	2,43%	3.595	12,45%
Total	28.887	100%	28.887	100%

Fuente: Hidalgo (2004). En: De Mattos, et. al. (2004), 229.

³¹⁰ El porcentaje corresponde al universo de familias erradicadas, según si llegaron a una comuna o bien salieron de alguna. Por ejemplo, 28.887 familias fueron sujetas al proceso de erradicación. Respecto a las comunas en que las recibieron, el 29,49% fueron destinadas a La Granja. Por ende, el porcentaje corresponde a uno en que se compara con el número de las familias que estuvieron involucradas en el proceso de erradicación de campamentos.

La información de la tabla N° 11 se complementa con la figura N° 4, que ilustra la ubicación de las erradicaciones en el Gran Santiago:

Figura 4: Erradicación de pobladores de campamentos del área metropolitana, por comuna de origen y destino, 1979 - 1985



Fuente: Morales y Rojas (1986), 21-23.

Respecto a las radicaciones de campamentos, la tabla N° 12 presenta la cantidad de soluciones habitacionales realizadas entre 1979 y 1992:

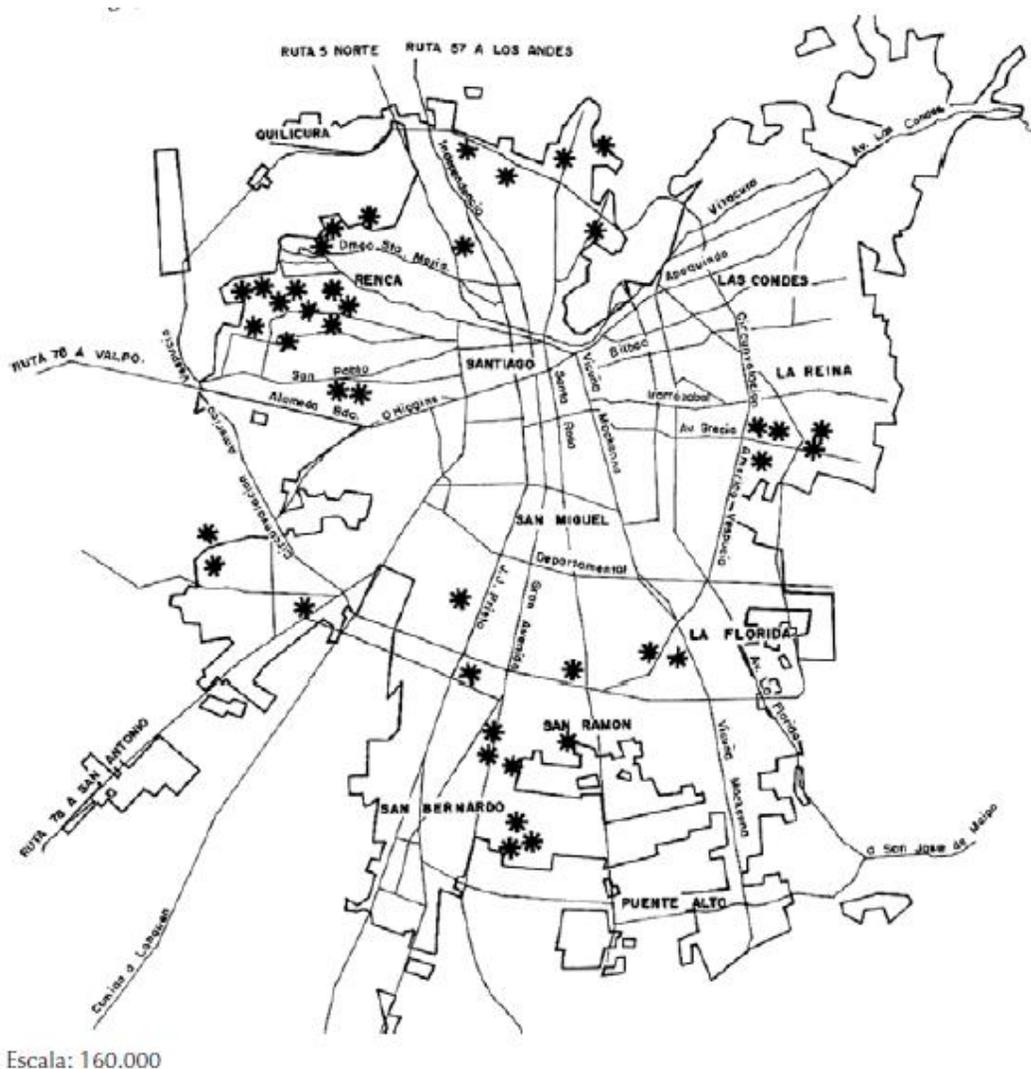
Tabla N°12: Número de soluciones del programa de radicación de campamentos en los distintos municipios de la ciudad de Santiago, 1979-1992

Comuna	Total	Porcentaje
Peñalolén	5.329	10,92%
La Pintana	4.453	9,12%
San Bernardo	4.363	8,94%
Recoleta	4.232	8,67%
Maipú	3.573	7,32%
La Florida	3.474	7,12%
Renca	3.267	6,69%
El Bosque	2.973	6,09%
Cerro Navia	2.507	5,14%
San Ramón	2.289	4,69%
Huechuraba	2.135	4,37%
Puente Alto	2.053	4,21%
Lo Prado	1.906	3,91%
Pudahuel	1.549	3,17%
Conchalí	1.146	2,35%
Lo Espejo	771	1,58%
Macul	707	1,45%
La Granja	591	1,21%
Quilicura	568	1,16%
La Cisterna	532	1,09%
Quinta Normal	150	0,31%
Estación Central	132	0,27%
San Joaquín	71	0,15%
Independencia	30	0,06%
Total	48.801	100%

Fuente: Hidalgo (2019), 424.

Por su parte, la figura N° 4 complementa la información entregada en la tabla N° 12 respecto a la ubicación de los proyectos de radicación en el Gran Santiago:

Figura 5: Localización de los proyectos de radicación de campamentos en la ciudad de Santiago, 1979-1992



Fuente: Hidalgo (2004). En: De Mattos, et. al. (2004), 232.

Respecto a las consecuencias generadas por los programas de erradicación y radicación de asentamientos informales, Clarisa Hardy sostiene que, en los hechos, no se produjo una redistribución de los recursos en favor de las comunas más pobres de la ciudad; al contrario, se consolidó un patrón de desarrollo urbano que apuntaba a una forma de ciudad segregada. Un ejemplo de lo anterior es que, en 1985, como resultado de los programas habitacionales, las

comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y La Reina dejaron de tener poblaciones de extrema pobreza y los terrenos liberados, en consecuencia, aumentaron su valor comercial, lo que implicó un cambio en el aspecto residencial y socioeconómico de tales territorios. Por su parte, los lugares que recibieron familias erradicadas vieron acentuadas sus dificultades para satisfacer las necesidades de sus nuevos residentes, como ocurrió con La Granja y Cerro Navia, las que tenían viviendas modestas y una infraestructura urbana y de servicios insuficiente. Por consiguiente, se generó un proceso de homogeneidad buscada en que la población local al interior de las comunas sufrió un proceso de estratificación socioespacial de la Región Metropolitana. Es decir, se generó una estratificación socioespacial en la ciudad que se relacionaba con el nivel socioeconómico de los residentes. Por ejemplo, en sectores marginales la subdivisión comunal y el poblamiento de territorios intensificó las dificultades de comunas periféricas: en base a información censal –que asignaba puntajes acorde a distintos indicadores de diferenciación socioeconómica como superficie urbana, estructura demográfica, educación, vivienda, estructura y equipamiento comunal–, existía una concentración de déficit de puntaje en comunas como Huechuraba, Lo Barnechea, Peñalolén, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Cerrillos, Maipú, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura, Puente Alto y San Bernardo. Les seguían Conchalí, Recoleta, La Florida, La Cisterna, Estación Central y Quinta Normal con bajos puntajes. Igualmente, comunas como Las Condes, Providencia, Vitacura, Santiago, Ñuñoa y La Reina –cercanas entre ellas y alejadas del resto de comunas, sobre todo de las periféricas– tenían mejor dotación de la capital; 19 comunas acumulaban todos los déficits urbanos y otras 9 revelaban deficiencias de distinta magnitud³¹¹.

Lo anterior es complementado por los textos posteriores de Rodrigo Hidalgo, quien destacó que cinco comunas recibieron el 70% del total de las personas erradicadas, todas ellas ubicadas en zonas periféricas de la ciudad: La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto y San Bernardo. A su vez, ello coincide con que las cinco comunas mencionadas contaban con municipios con bajos recursos, generando en el corto plazo el problema de gestión de los servicios públicos,

³¹¹ Hardy (1989), 37-39.

como salud y educación, a las comunas receptoras, producto del aumento radical de su población. El efecto generado fue la mencionada *homogeneidad social*. También enuncia el proceso de desarraigo y pérdida de la matriz social de los pobladores erradicados en su nuevo hogar, lo que además afectó sus posibilidades de empleo –v.gr. los pobladores de asentamientos informales ubicados en comunas con hogares de altos ingresos se vieron afectados por la erradicación, ya que prestaban servicios a tales hogares que, luego del traslado de su residencia, fueron terminados o dificultados ante una infraestructura vial y conectividad del transporte público insuficientes–. Respecto al programa de radicación de campamentos, especificó que, de las 48.801 soluciones realizadas y constatadas en la tabla N° 12, entre 1979 y 1987 corresponden principalmente a casetas sanitarias para campamentos, mientras que entre 1988 y 1992 la construcción de las casetas se enfocó en las antiguas Operaciones Sitio, las que abarcaron el 75% y 25% del total, respectivamente. Asimismo, y complementándolo con la figura N° 4, la localización de los proyectos de radicación coincidió con algunos destinos propuestos por el programa de erradicación: ambos se concentraron en la periferia urbana que se conformó durante la década de 1980 en base a planes de vivienda, lo que generó segregación socioespacial consistente en la acumulación de poblaciones de bajos ingresos en determinados lugares a causa de este tipo de intervención –v.gr. en Peñalolén, La Pintana, San Bernardo, Renca, Maipú, La Florida, Renca, El Bosque y Cerro Navia concentraron alrededor del 70% de los obras de las radificaciones–³¹².

Eduardo Morales y Sergio Rojas, en un estudio realizado en 1986 referido a la relocalización socioespacial de la pobreza durante 1979 y 1985, sacaron conclusiones que van en la misma línea que las de Hardy e Hidalgo. Otra consecuencia del reordenamiento de los pobladores fue el aumento de la desintegración social, perjudicando el nivel de participación de los sectores poblacionales afectados al influir negativamente en las acciones colectivas de las organizaciones existentes, en la dificultad de la inserción de los pobladores reubicados al quedar desconectados de espacios socialmente reconocidos. Por último, también se vio intensificada la segregación socioespacial y el conflicto social, puesto que se rompieron los

³¹² De Ramón (2000), 254; Hidalgo (2019), 415-433.

espacios que generaban consenso social, esto es, los que permitían la convivencia entre distintas clases sociales³¹³.

El MINVU, por su parte, en un estudio realizado en 2004, concluyó que la focalización de tales políticas llegó a sectores de menores recursos, pero la focalización en sectores pobres de la población fue mucho mejor lograda por el programa de radicación de asentamientos –bajo el nombre de Programa de Mejoramiento de Barrios–. Mientras que el programa de vivienda básica impactó a las familias jóvenes, los proyectos de mejoramiento de barrios intervinieron asentamientos antiguos con familias envejecidas. Por otro lado, mientras que la urbanización y consolidación barrial fue mejor lograda en la vivienda básica, las casetas sanitarias motivaron a sus beneficiarios a mayores grados de ampliación y aporte por parte de ellos. No obstante, y coincidiendo con los autores mencionados, durante este período aumentó la segregación a gran escala en la ciudad, sobre todo con la erradicación de campamentos del sector oriente y central, asimismo, impulsó el crecimiento de sectores periféricos mediante la localización de programas de vivienda básica en función de menores costos de suelo –sin tomar en cuenta las diversas externalidades negativas que se generaron, como también el descuido de la planificación urbana y la regulación de los operadores del transporte público–. Otro aspecto problemático fue la cantidad del déficit habitacional, superior a 800.000 viviendas; el promedio estimado de la oferta habitacional de la dictadura fue en torno a las 45.000 viviendas por año, mientras que la formación de hogares llegó a 90.000 unidades habitacionales³¹⁴.

Como análisis general, la tabla N° 13 expone la entrega de unidades habitacionales entre 1973 y 1989, el que contempla los resultados totales de los programas de vivienda de la dictadura militar:

³¹³ Morales y Rojas (1986), 45-55.

³¹⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 187-189.

Tabla N° 13: Viviendas entregadas a través de los programas del MINVU, 1973-1989

Años	Directa	Indirecta	Mixta	Total
1973	13.377	0	0	13.377
1974	29.564	0	0	29.564
1975	37.087	0	0	37.087
1976	11.258	0	4.093	15.351
1977	11.732	0	6.091	17.823
1978	13.937	1	8.239	22.177
1979	12.761	3.509	2.890	19.160
1980	15.050	7.675	1.176	23.901
1981	13.513	11.221	2.265	26.999
1982	7.629	7.975	4.970	20.524
1983	10.363	8.510	3.126	21.999
1984	16.338	13.522	4.080	33.940
1985	23.112	15.885	1.977	40.974
1986	26.037	22.559	1.054	49.650
1987	25.219	22.166	492	47.877
1988	15.210	34.423	11.075	60.708
1989	27.449	33.149	16.571	77.169
Total	309.636	180.545	68.099	558.280

Fuente: Hidalgo (2019), 429.

Hidalgo sostiene que desde 1973 hasta 1975 corresponden a resultados relacionados con la terminación de obras iniciadas en el gobierno de la Unidad Popular, y a contar de 1976 los resultados fueron afectados por la crisis económica que sufrió Chile. Posteriormente, a comienzos de los ochenta el gobierno militar intentó reimpulsar la política de edificación de viviendas sociales, específicamente con los programas de erradicación de campamentos y el sistema de subsidio habitacional. No obstante, las cifras de las viviendas construidas fueron bajas, por lo que desde 1984 se comenzó a construir alrededor de 30.000 unidades

habitacionales anuales. Del total de viviendas entregadas entre 1973 y 1989, la mayoría estuvieron involucradas en los subsidios directos para combatir la extrema pobreza. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del régimen, las cifras fueron insuficientes, ya que se calculaba que hacia 1988 existía un déficit habitacional superior al millón de viviendas, cantidad que se redujo a alrededor de 890.000 en 1992, cifra igualmente considerable. Las familias que no lograron el acceso a una vivienda recurrieron, generalmente, a dos alternativas: a las ocupaciones ilegales de terrenos y al alojamiento³¹⁵.

Tanto las ocupaciones ilegales como los alojamientos ocurrieron en un contexto de descontento y protesta popular a inicios de la década de 1980. Además de los perjuicios producidos por la crisis económica de 1982³¹⁶, se le suma, a juicio de Armando de Ramón, las consecuencias de política urbana y de vivienda del régimen militar, ligada a la economía de libre mercado que generó déficit de viviendas en 1983; la exclusión del MINVU del mercado de suelo urbano en favor de los intereses del sector privado, lo que favoreció la especulación inmobiliaria; el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y la creciente influencia del Ministerio del Interior en la política sobre poblaciones, al considerarlas como un problema de seguridad nacional. Tales protestas fueron el hecho urbano más relevante de Santiago de los últimos tiempos, ya que abarcó a toda la ciudad, comprometió a todas las clases sociales y tuvo una interacción física de manifestaciones que recorrieron desde el centro hasta la periferia³¹⁷.

En resumen, luego de analizar las políticas públicas de vivienda del régimen militar queda en evidencia el cambio de paradigma hacia un Estado subsidiario en el contexto de un modelo neoliberal, así como sus posteriores correcciones a mediados de los ochenta orientadas a un mayor gasto social y actuación estatal –esto se vio acompañado, v.gr., con la reformulación de la PNDU en 1985–. Sin perjuicio de ello, el régimen militar reconfiguró radicalmente el derecho urbanístico, las políticas públicas propias de la materia y la organización de la Administración del Estado, así como la división del territorio. Entonces, a la hora de determinar los efectos generados por el actuar de la dictadura militar, los estudios de la época y contemporáneos –

³¹⁵ De Ramón (2000), 253-255; Hidalgo (2019), 427-432.

³¹⁶ Correa, et. al (2019), 328-329; Espinoza (2018), 94-97.

³¹⁷ De Ramón (2000), 255-258.

muchos de ellos explicados en páginas anteriores– le imputan el crecimiento desmedido de la ciudad relativo a una expansión horizontal –es decir, que la ciudad se expandió infringiendo los límites urbanos, posteriormente sin límite alguno y utilizando suelo rural–, la segregación socioespacial que alcanza a la urbe en múltiples dimensiones –respecto a la desigualdad de recursos de las municipalidades, del valor de los terrenos en cada comuna, del nivel de urbanización y servicios disponibles, de la falta de convivencia entre las distintas clases sociales, entre otros–, y una desprotección de la población por parte del Estado al disminuir este último su nivel de intervención en la vivienda social. Estos temas serán desarrollados en el capítulo siguiente, pero antes es menester abordar el período entre 1990 y 1994.

3. El desarrollo urbano en los tiempos de la Concertación

El inicio de la década de los noventa coincidió con el restablecimiento de la democracia en nuestro país, de la mano del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia del presidente Patricio Aylwin. En la población existía la expectativa de un proceso de cambios a la situación vivida durante la dictadura militar, como así lo evidenció la campaña electoral de la opción “No” en el marco del plebiscito de octubre de 1988. No obstante, existe una visión crítica de este proceso histórico que desembarcó a la transición a la democracia, al sostener que, en los hechos, lo que ocurrió fue una corroboración, por parte de la Concertación, de mantener los acuerdos pactados con la dictadura que generaron un avance al escenario de la transición³¹⁸.

Respecto al desarrollo de Santiago, el territorio fue objeto de nueva regulación urbana y de otras materias con incidencia urbana, de una transformación la ciudad con características inéditas y que coinciden con las tendencias urbanísticas globales de la época, de la creación de un nuevo instrumento de planificación territorial a nivel intercomunal, y de una política habitacional que, sin perjuicio de lograr éxitos relevantes al compararlos con la historia de Santiago, generó problemas que perduran hasta nuestros días.

³¹⁸ A modo meramente ejemplar, véase el análisis del proceso de la “transacción” y los posteriores gobiernos de la Concertación durante la década de los noventa en Correa, et. al. (2019), 326-365.

3.1. Análisis de la anatomía de la ciudad y acontecimientos urbanísticos relevantes.

Antes de avanzar con los hechos relevantes en materia urbanística es necesario abordar el rol de las clases sociales en el devenir de la capital. Como afirmamos en páginas anteriores, durante la dictadura militar destaca el crecimiento en extensión de la ciudad que generó el poblamiento de sectores periféricos, generalmente debido a barrios de sectores de clases baja y media, una suburbanización de áreas rurales a causa del Decreto Ley N° 3.516 de 1980, y la consolidación de un proceso de homogeneización social producto de los procesos de erradicación y radicación de campamentos. Lo que generó, entonces, fue la concentración territorial de determinados grupos sociales en las diferentes comunas de la ciudad, aumentando la segregación socioespacial al regirse por un criterio eminentemente socioeconómico, y la falta de convivencia entre las distintas clases sociales, lo que conlleva al riesgo de una disminución de la cohesión social dentro de la capital.

María Elena Ducci y Marina González sostienen que, durante la década de los noventa, la denominada *mancha urbana* –esto es, el área dentro de la región que se considera como ciudad– aumentó 12.049,6 hectáreas: de 49.347 en 1991 pasó a 61.396 en 2000, a través de un crecimiento diferenciado que intensificó la segregación socioeconómica en el territorio, en el que el sector privado fue el encargado de desarrollar la mayor cantidad de superficies urbanizadas en localidades inmediatas a la mancha urbana³¹⁹. Al momento de profundizar en el desarrollo de la ciudad, las autoras mencionadas destacan que el crecimiento de la ciudad se dio en forma de anillo irregular que se extendió a todas las direcciones, especialmente hacia el norponiente en Quilicura, Colina y Lampa, y al poniente en Pudahuel y Maipú. Por su parte, en el sector oriente ocurrió una progresiva ocupación en la precordillera de Las Condes, Lo Barnechea, La Reina, el norte de Peñalolén y, de forma incipiente, en los cajones cordilleranos del extremo oriente de Lo Barnechea y La Dehesa. Puente Alto fue anexado a la mancha urbana a través de los conjuntos de viviendas edificadas a lo largo de la avenida Vicuña Mackenna, al igual que La Pintana. Por consiguiente, para el 2000 la mancha urbana ya había desbordado todos los

³¹⁹ Ducci y González (2006). *En*: Galetovic et .al. (2006), 125.

límites administrativos del área metropolitana –acorde a las autoras, las 32 comunas que conforman la provincia de Santiago más las comunas de Puente Alto y San Bernardo: en diferente nivel de intensidad, comunas como Padre Hurtado, Lampa y Colina ya estaban relacionadas con la ciudad a través del proceso de ocupación de sus territorios³²⁰. La siguiente tabla muestra en detalle el crecimiento urbano por comuna:

Tabla N° 14: Crecimiento urbano por comuna, 1991-2000

Comunas	Superficie administrativa (en km²)	Crecimiento entre 1991 y 2000 (en ha)	Porcentaje del Total	Superficie dedicada a industria (en ha)	Superficie dedicada a viviendas (en ha)	Superficie dedicada a otros usos (en ha) ³²¹
Quilicura	57,5	1.686,3	13,99%	826,6	369,6	490,1
Puente Alto	88,2	1.480,4	12,29%	18,7	1.048,6	413,1
Maipú	133	1.456	12,08%	166,8	848,1	441,1
San Bernardo	155,1	1.071,3	8,89%	485,8	185,4	400,1
Pudahuel	197,4	924,7	7,67%	438,8	317,2	168,7
Lo Barnechea	1.023,7	880,2	7,30%	-	758	122,2
Cerrillos	21	803,2	6,66%	140,5	111,4	551,2
Peñalolén	54,2	709,2	5,89%	-	558,8	150,4
Huechuraba	44,8	642,9	5,34%	258,2	194	190,7
Las Condes	99,4	522,9	4,34%	-	263,5	259,4
Padre Hurtado	80,8	519,5	4,31%	-	20,7	498,8
Lampa	451,9	451,5	3,75%	206,6	-	244,9
Renca	24,2	285,3	2,37%	58,8	7,9	218,4
Colina	971,2	185,2	1,54%	85,2	-	100
La Florida	70,8	178,8	1,48%	-	148	30,8
Estación Central	14,1	164,4	1,36%	49	26,4	89
Vitacura	28,3	64	0,53%	-	55,5	8,5
La Pintana	30,6	13	0,11%	-	5,7	7,3
Conchalí	10,7	5,2	0,04%	-	-	5,2
Lo Prado	6,7	3,9	0,03%	-	-	3,8
Recoleta	16,2	2,3	0,02%	-	-	2,3
Macul	12,9	0,2	0,00%	-	-	0,2
Total	3.592,7	12.049,6	100%	2.735	4.918,8	4.396,2

Fuente: Ducci y González (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 133.

³²⁰ Ducci y González (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 130-133.

³²¹ Vialidad, equipamiento, uso agrícola, áreas verdes y áreas conurbadas.

Por su parte, la figura N° 6 ilustra el crecimiento de la denominada mancha urbana de Santiago según los datos de la tabla N° 14:

Acorde a la tabla N° 14, el 38% del crecimiento de la ciudad se concentró en Quilicura, Puente Alto y Maipú y con usos de suelo diferenciados, siendo la vivienda el principal tipo de uso con un 40,8% del crecimiento, el que se dio a todas direcciones. Situación diferente ocurre con, por ejemplo, el uso industrial, inexistente en comunas con sectores de altos ingresos como Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes y Peñalolén, pero no para La Pintana, Padre Hurtado y Puente Alto, en donde residen sectores populares. Respecto al uso habitacional, las clases socioeconómicas alta y media alta tienen sus residencias en el sector oriente y nororiente de la ciudad, como Lo Barnechea, Las Condes y Vitacura; por el contrario, los estratos bajos y medios bajos se ubican al sur en Puente Alto y San Bernardo, y al poniente en Maipú, Quilicura y Pudahuel. Existen pocas comunas donde residen tres o más clases socioeconómicas distintas, como Huechuraba, Peñalolén, La Florida y Puente Alto. Por último, es destacable que el crecimiento habitacional apuntó a las cuatro direcciones: con mayor fuerza hacia el sur en Puente Alto, hacia el poniente con Maipú, hacia el nororiente en Lo Barnechea, y hacia el oriente en Peñalolén. Como se puede concluir, la expansión transversal de la ciudad mantuvo la segregación socioespacial en base al nivel socioeconómico de las familias, destacando la segregación radicada en la periferia, puesto que al oriente y nororiente se ubican los sectores medios altos y altos de la sociedad, mientras que al poniente y sur los sectores bajo y medios bajos³²².

Por su parte, Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester sostienen, en un estudio sobre el desarrollo de Santiago que abarca principalmente las últimas tres décadas del siglo pasado, que Santiago es una ciudad fragmentada en tres sentidos: en su segregación socioeconómica, en la sensación de inseguridad que afecta la confianza entre sus habitantes, y respecto a la estructura político-administrativa de la región. En efecto, enfatizan la marcada diferencia entre comunas relativa al nivel de ingresos de las familias, tanto en la calidad y tamaño de las viviendas como de la infraestructura y servicios; también queda en evidencia al comparar los ingresos y gastos per cápita de cada municipio, en que los cuatro municipios más pobres –acorde al estudio de los autores: La Granja, Cerro Navia, El Bosque y La Pintana– incrementaron sus ingresos y gastos un 21% y 37% respectivamente, entre 1992 y 1997, mientras que las cuatro comunas más ricas

³²² Ducci y González (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 133-144.

–Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes– aumentaron tanto sus ingresos y gastos, en 82% y 98% respectivamente, todo ello en el último período mencionado. Por otro lado, Rodríguez y Winchester se refirieron a la cobertura y calidad de la infraestructura y servicios; respecto al primer punto destacaron la buena cobertura de la ciudad, no obstante, respecto a la calidad hicieron notar el nivel deficiente en sectores de grupos de bajos ingresos. Respecto al otro punto que consideramos digno de destacar, la seguridad, a juicio de los autores impera la percepción de inseguridad que afecta la vida social, al disminuir los contactos sociales, aumentar la desconfianza y la paulatina pérdida, por parte de los ciudadanos, de los espacios públicos de reunión; en los sectores populares se remarca la ausencia, durante los años noventa, de organizaciones autónomas que eran útiles en cuanto al capital social desarrollado en esos lugares, generando una crisis de las organizaciones³²³.

Luego de la profundización del desarrollo de la ciudad durante la década de 1990 a través de las acciones y situación de las distintas clases sociales, corresponde adentrarnos a los hechos relevantes en materia urbanística. Estos acontecimientos tenían como punto de partida el diagnóstico realizado en 1990 por el Ministro de Vivienda y Urbanismo Alfredo Etchegaray: una ocupación concentrada en Santiago, Valparaíso y Concepción al punto de acumular más del 50% de la población del país; ciudades segregadas social y físicamente, generando calidades de vida distintas para los ciudadanos; deterioro de barrios históricos; contaminación ambiental a causa de un mal manejo de las reservas naturales y la falta de control en los residuos industriales; ausencia de participación de la comunidad en las decisiones que le afectan; y acciones públicas limitadas a la construcción de unidades habitacionales, sin colocar el foco además a una gestión del ámbito urbano más amplio³²⁴.

Lo anterior se enmarcaba en una acción del gobierno que buscaba cambiar el estado de cosas heredadas de la dictadura militar, destacando el proceso de empobrecimiento de ciertos sectores de la sociedad a pesar de los positivos indicadores económicos de la segunda mitad de la década de los ochenta. Asimismo, se le suma el aumento de las expectativas de la

³²³ Rodríguez y Winchester (2004) *En*: De Mattos, et. al. (2004), 115-136.

³²⁴ Rajevic (2000), 544-545.

población hacia 1990 en términos demográficos y de servicios básicos como luz eléctrica, alcantarillado, agua potable y escolaridad. Por ende, en los primeros años de la Concertación se formularon nuevos programas y estrategias de desarrollo de políticas sociales, lo que se reflejó en el aumento del gasto social al punto de colocar a Chile como uno de los países de América Latina con mayor proporción de su presupuesto público destinado a financiar políticas sociales; asimismo, dentro del gasto social aumentó proporcionalmente la inversión social en lugar del gasto asistencial, con el objetivo de fortalecer políticas sociales de igualdad de oportunidades. Respecto al ámbito institucional, bajo el gobierno de Aylwin se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en sustitución de la ODEPLAN, y la creación de servicios dependientes de tal ministerio, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CONADI), y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADI). Igualmente, destaca el funcionamiento entre 1994 y 1996 del Comité Interministerial Social el que, presidido por el Presidente de la República, coordinado por el ministro de MIDEPLAN e integrado por doce ministerios del área social, tenía la finalidad de priorizar y coordinar las políticas sociales y, principalmente, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, que era un eje de la prioridad social para el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle al comenzar su mandato³²⁵.

Entonces, explicado el contexto del período se buscó superar las deficiencias que existían en el ordenamiento urbanístico desde el régimen militar. El primer hecho relevante en materia urbanística corresponde a la aprobación de la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones (OGUC) contenida en el Decreto Supremo N° 47, de 5 de junio de 1992, del MINVU, el que complementa, a nivel reglamentario, la regulación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; ambos cuerpos normativos, con variadas reformas a lo largo de los años, siguen vigentes en la actualidad. A la OGUC se le suma la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicada el 11 de noviembre de 1992, las que otorgaron competencias relativas a ordenamiento territorial a distintos

³²⁵ Hardy (1997), 120-123; Hidalgo (2019), 436-438.

organismos, reduciéndole potestades al MINVU en la materia. El segundo hito –que será tratado en páginas posteriores– es la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1994. Este derogó al PRIS de 1960, y su finalidad era promover el crecimiento por la vía de la densificación y en extensión –no obstante, actualmente se le critica el descontrol y falta de planificación que ha generado en la práctica–. En 1997 se incluyó al PRMS la provincia de Chacabuco en su ámbito de aplicación, además de agregar la figura de las *zonas urbanizables de desarrollo condicionado*, cuyo objetivo es que los proyectos inmobiliarios internalicen sus costos mediante la exigencia de una urbanización sujeta a ciertos requisitos mínimos, v.gr. garantizar servicios básicos. Por otro lado, en 1994 entró en vigencia la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), mientras que en 1997 le correspondió al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, mediante el Decreto Supremo N° 30 de 3 de abril de 1997, los que permitieron exigir una evaluación ambiental de planes y proyectos inmobiliarios, alterando tácitamente el procedimiento de aplicación de estos. También destacan la Ley N° 19.057 de 3 de mayo de 1991, y la Ley N° 19.525 de 10 de noviembre de 1997, que modifican la LGUC al disponer de nuevas obligaciones del agente urbanizador, esto es, ejecutar plantaciones y obras que contribuyan al ornato del terreno; igualmente, la Ley N° 19.472, denominada comúnmente “de la calidad de la construcción”, configura y establece garantías relevantes para el comprador de viviendas relativas a la calidad de la construcción que adquieren. Otro hito relevante fue la publicación de la Ley N° 19.602 que reformó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, al disponer que cada municipalidad debía elaborar su propio plan regulador comunal, al que el alcalde tenía la obligación de presentarlo oportunamente y de manera fundada al Concejo para su posterior aprobación, contemplado que en caso de que el alcalde no cumpliera podría incurrir en causal de destitución. Por otro lado, también señala que el asesor urbanista, que antes desempeñaba sus funciones en la Dirección de Obras Municipales, debe hacerlo desde ahora en la Secretaría Comunal de Planificación. Por último, agregó a la ley de municipalidades el nuevo Título denominado “De la Participación Ciudadana” el que, entre otros, dispone el deber del alcalde de informar al Consejo Económico y Social –reemplazado posteriormente por la Ley N° 20.500 de 2011, el que creó el Consejo Municipal para Organizaciones de la Sociedad Civil– acerca del plan regulador

comunal, y otorgándole al consejo un plazo de 15 días para formular observaciones³²⁶. De los hechos urbanísticos mencionados, profundizaremos en los siguientes párrafos en el PRMS de 1994.

3.2. El Plan Regulador Metropolitano de 1994.

La importancia del PRMS radica en que su promulgación y entrada en vigencia significó la derogación del PRIS, el que, a pesar de las modificaciones, estaba vigente desde 1960. Es decir, dio fin a un instrumento de planificación territorial que fue aplicable en un período histórico inédito a nivel urbanístico, puesto que en esos 34 años la ciudad cambió profundamente en términos cuantitativos y cualitativos: la cantidad de población creció a un nivel exponencial, la morfología urbana se desarrolló al mismo ritmo que la demografía, generando conflictos en la ciudad que, con el paso del tiempo, fueron uno de los principales temas de la política nacional; la forma de vida de los santiaguinos y residentes de la Región Metropolitana cambió debido a las modificaciones que databan de la mitad del siglo pasado, y además durante la dictadura militar; entre otros aspectos.

Entonces, a inicios de la década de los noventa existía un crecimiento notorio de la periferia producto de la acción estatal y privada –a partir de esa última década la expansión privada pasó a ser mayoritaria–, en la que la periferia crecía a costa del centro, que estaba disminuyendo respecto a la cantidad de residentes. Por ende, a la hora de realizarse el diagnóstico que justificó al PRMS se señaló que el polémico DS N° 420 de 1979, que contenía la PNDU, propició un crecimiento en *mancha de aceite* de la ciudad y la caída de la densidad, provocando, entre otras consecuencias, el desaprovechamiento de la infraestructura preexistente; el aumento de la contaminación y la congestión; el aumento de los tiempos de traslado hacia los lugares de trabajo; y la progresiva ocupación de suelos agrícolas de buena calidad³²⁷.

Acorde a Magdalena Vicuña del Río, el PRMS intentó volver al paradigma de la zonificación y el límite urbano, luego del período de la dictadura en la que se desreguló la planificación

³²⁶ Cabello (2015), 51-54; Rajevic (2000), 545-546.

³²⁷ Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 244-246.

urbana, por ende, los planificadores, tal como ocurrió durante la década de los sesenta, tomaron relevancia en el modelo de planificación. Así, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo elaboró el plan regulador en un período de tres años. Según la autora, sus principales objetivos consistían en elevar la calidad de vida de la población, mejorar la relación entre la ciudad y su entorno, protegiendo al medio ambiente y los recursos naturales, y mejorar la operación de la ciudad. Para ello se formularon siete objetivos específicos: establecer una delimitación entre los territorios susceptibles de acoger asentamientos humanos y aquellos que presentaban restricciones para su implementación; aprovechar de mejor manera los terrenos urbanizables, considerando su escasez, su acelerada ocupación y su condición de recurso agotable y no reproducible; propender a una distribución equilibrada de los equipamientos, especialmente los de nivel básico, así como mejorar la accesibilidad de los equipamientos y servicios existentes; generar condiciones para que la localización de las actividades productivas se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente; formular criterios y normas para los espacios que requiere la macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte en la ciudad; establecer criterios y normas técnicas generales para las áreas urbanizables, de restricción y de extensión urbana, densidades por comuna, actividades económicas que producen impacto en el medio, centros de equipamientos y sistema de transporte; y entregar a las autoridades de las comunas periféricas la responsabilidad de la planificación de toda la parte urbanizable de su territorio comunal³²⁸. La imagen que se planteaba en el PRMS era de una ciudad densa, lo que explica el modelo de planificación que regulaba el espacio físico.

Siguiendo a la autora mencionada, dentro de las materias que reguló, destaca el límite urbano, la zonificación, la intensidad de uso de suelo, los subcentros de equipamientos y la vialidad estructurante. Respecto al primer tema –el límite urbano–, este fue uno de los principales problemas que buscaba regular el PRMS, puesto que, tal como explicamos en páginas anteriores, el crecimiento desmedido por extensión durante los últimos veinte años generó consecuencias indeseables en la ciudad y la población. Así, en los artículos 2.2.1. y 2.2.2.

³²⁸ Vicuña del Río (2017), 53-54.

estableció dos grandes Macro Áreas: el Área Urbana Metropolitana y el Área Restringida o Excluida al Desarrollo: el primero era aquel territorio circunscrito por el límite de extensión urbana y estaba conformado por el continuo urbano del Gran Santiago, el que a su vez se constituía por dos tipos de áreas, esto es, áreas urbanizadas –las circunscritas a los límites urbanos vigentes; es decir, la llamada *mancha urbana*– y las áreas urbanizables –aquellas comprendidas entre las áreas urbanizadas y el límite de extensión urbana, o sea, el suelo que podía convertirse en ciudad–. Por su parte, el Área Restringida o Excluida al Desarrollo Urbano incluía áreas de riesgo por inundación, áreas de valor natural, áreas de interés agrícola y áreas de afloramiento de napa freática. El PRMS redujo el área urbanizable en un 40% aproximadamente en comparación con el límite impuesto por la PNDU del DS N° 420, pasando de 100.000 a 70.000 hectáreas, de las cuales 46.179 pertenecían al área urbanizada, el que iba a ser objeto de normativas tendientes a la densificación; el área urbanizable, por su parte, se constituía de 59.330 hectáreas y contaba con factibilidad de dotación de infraestructura de servicios, lo que le permitía acoger un mayor crecimiento de la población urbana. Es relevante destacar que las comunas de Pirque, San José de Maipo y Calera de Tango fueron incluidas en el PRMS de 1994 para prohibir la subdivisión de suelo rural en parcelas de agrado, pero ello no fue posible debido a que el plan fue filtrado, lo que generó un proceso explosivo de inscripciones en el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) que aseguró a los propietarios la explotación inmobiliaria de sus tierras en terrenos de 5.000 m², lo que hizo ineficaz la prohibición de dividir.

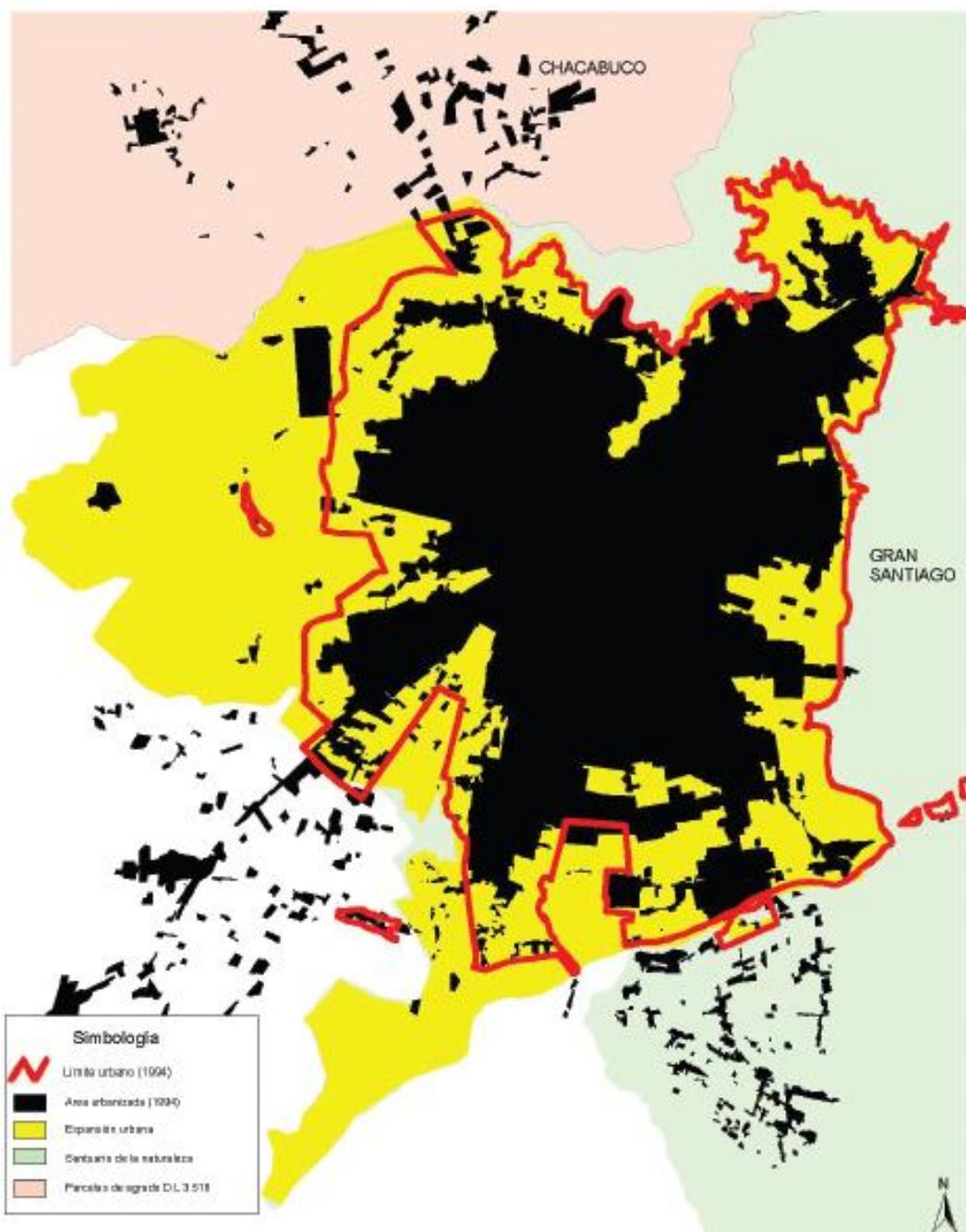
El segundo tema, la zonificación, generó la división de uso de suelo en la Macro Área Urbana Metropolitana en zonas habitacionales mixtas –que permitían el uso habitacional, del comercio y de servicios menores–, zonas de equipamiento metropolitano e intercomunal, áreas verdes y zonas de actividades productivas y de servicio de carácter industrial –estas últimas se dividían en zonas de actividades molestas, las que se ubicaban fuera del anillo de circunvalación de Américo Vespucio, y zonas de actividades inofensivas–. Las zonas de equipamiento metropolitano o intercomunal organizaban el resto de los usos, como equipamientos, áreas verdes o parques, entre otros; igualmente, se buscaba que las actividades productivas inofensivas fueran compatibles con otras actividades urbanas a través de su inclusión en la

zona habitacional mixta y la aplicación de tecnologías que mitigaran el impacto urbano y medio ambiental de su producción. Fuera del límite urbano existían otros usos de suelo: áreas de alto riesgo para asentamientos urbanos; áreas de valor natural y/o de interés silvoagropecuario; y áreas de resguardo de infraestructura metropolitana –para Iván Poduje fue paradójico que el PRMS no reservara zonas para ubicar basurales, lo que, con el paso de los años, se transformó en uno de los grandes problemas ambientales de Santiago–.

Respecto a la intensidad del uso de suelo, el límite urbano estaba asociado a una mayor intensidad de utilización del suelo metropolitano, es decir, el PRMS buscaba aumentar la intensidad de ese tipo de suelo a través del aumento de las densidades promedio, todo ello dentro de un proceso de desarrollo urbano armónico. Por ejemplo, las áreas urbanizables se diferenciaban en sectores con distintas densidades brutas máximas –100, 300, 450 y 600 habitantes por hectárea–, y cada plan regulador comunal debía definir la distribución definitiva de tales tipos de densidades. En el siguiente punto, los subcentros de equipamientos, el PRMS identificó varios de ellos para focalizar la acción estatal en la extensión de servicios y equipamiento a sectores deficitarios, constituir áreas de interés de inversión privada y disminuir la generación de viajes al centro de la ciudad, y facilitar el acceso equitativo de los servicios. Con ello se buscaba darle mayor autonomía a los sectores periféricos de crecimiento más rápido. Por último, en las disposiciones relativas a la vialidad estructurante, el PRMS buscó la constitución de sistemas viales en los que se organizara la conectividad de los sectores de la ciudad y entre la ciudad y el territorio circundante, mediante la clasificación de las vías en metropolitanas, troncales y colectoras, reservando fajas para vías periféricas. Los objetivos del PRMS en esta materia eran la jerarquización de la red vial intercomunal y la proposición de nuevas vías; la codificación de la red vial metropolitana; la regulación de estacionamientos; la definición de normas para las condiciones de localización y normas técnicas específicas para los establecimientos de venta minorista de combustibles y centros de servicio automotriz; la localización de terminales de locomoción colectiva urbana; y la factibilidad de los sistemas de

transporte para acoger nuevas demandas³²⁹. Acorde a la figura N° 7 se muestra el PRMS a la fecha de su entrada en vigencia:

Figura 7: El Plan Regional Metropolitano de Santiago de 1994



Fuente: Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 247.

³²⁹ Poduje (2006). En: Galetovic et. al. (2006), 246; Vicuña del Río (2017), 55-58

A pesar de los cambios de objetivos y regulación causados por el PRMS, existe una crítica a la poca eficacia del instrumento de planificación y la vuelta al modelo racionalista de la planificación. Primero, acorde a Alexandra Petermann, se destaca que la idea del límite urbano impuesto por el PRMS en 1994 es que fuera inamovible para así evitar el crecimiento por extensión y descontrolado de la mancha urbana. No obstante, lo anterior no se cumplió debido a la modificación del límite en 1997 y posteriormente en 2003; es más, sostiene que no contuvo el crecimiento, ya que este siguió ocurriendo en todas direcciones³³⁰. Iván Poduje, por su parte, asevera que el límite urbano originario del PRMS contempló el espacio urbanizable suficiente para que el crecimiento en extensión continuara por varios años, ya que solamente restringió la expansión de Santiago hacia el sur y el poniente, pero no en el suelo dentro del área urbanizable de las comunas contiguas. Otra crítica realizada fue que la determinación de una densidad ajustada del PRMS de 150 hab./ha. a alcanzar en un plazo de 25 años carecía de estudios que fundamentaran el motivo para establecer ese número, sino en que, posiblemente, se entendía por parte de los elaboradores del plan que la densidad de Santiago era baja. En consecuencia, a juicio del autor el PRMS no fue eficaz en sus objetivos, ya que fue modificado apenas tres años más tarde y nunca se demostraron las virtudes del modelo de ciudad compacta, sino que al contrario, en general siguió el crecimiento en extensión de la ciudad – salvo en casos puntuales, como el Plan de Repoblamiento de Santiago centro o la densificación del sector oriente–. Asimismo, otras políticas propuestas, como el desarrollo de subcentros, fue ineficaz al conseguir el desarrollo solamente de aquellos que ya estaban consolidados a la fecha de puesta en vigencia del instrumento de planificación, como son los casos de Maipú o San Bernardo, mientras que el resto no despegó debido a que no estaban ubicados en lugares adecuados, o bien porque las inversiones requeridas quedaron a cargo de municipalidades sin recursos. Situación parecida ocurrió en la reserva de suelos para zonas industriales exclusivas, ya que solamente se desarrollaron en las comunas donde se estaba invirtiendo en 1994, como Pudahuel y Quilicura³³¹.

³³⁰ Petermann (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 225.

³³¹ Poduje (2006). *En*: Galetovic et. al. (2006), 249-256.

Magdalena Vicuña del Río, por su parte, enfatiza la modificación al PRMS de 1997, en el que se incorporó la provincia de Chacabuco –conformada por las comunas de Colina, Lampa y Tiltil– al área regulada por el plan con el objetivo de terminar con las subdivisiones especulativas de predio rurales que existían en ese territorio al impedir la aplicación del Decreto Ley N° 3.516. No obstante, y como se mencionó en párrafos anteriores, entre 1994 y 1997 aumentaron las subdivisiones; por ejemplo, entre 1994 y 1996 se subdividieron 32.635 hectáreas de suelo rural en parcelas de 5.000 m², de las cuales solamente un quinto correspondía a suelos de valor silvoagropecuario. Por ende, en esta materia la modificación de 1997 no fue eficaz para evitar con la subdivisión de suelos rurales en la provincia de Chacabuco.

En la misma modificación del PRMS se implementó la regulación de las zonas urbanas de desarrollo condicionado (ZODUC) y las áreas urbanizables de desarrollo prioritario (AUDP), con lo que se incrementó el suelo urbanizable del Área Metropolitana de Santiago en casi 15.000 hectáreas. Esto se enmarcaba en la incorporación de un nuevo concepto normativo, el *desarrollo urbano condicionado*, el que en teoría buscaba mitigar los impactos de los proyectos, asignando los costos de urbanización a los desarrolladores inmobiliarios; con ello se buscaba la integración socioeconómica y funcional de los proyectos al exigir porcentajes de vivienda social y de equipamiento de servicios, infraestructura y áreas verdes, respectivamente. Para el caso de la provincia de Chacabuco, la zona potencialmente urbanizable de este territorio se dividió en tres tipos: las mencionadas AUDP –áreas de extensión urbana de localidades rurales existentes, como Colina, Lampa y Batuco, que no contaban con planes reguladores comunales actualizados y que requerían acomodar su crecimiento vegetativo–; las áreas urbanizables de uso industrial exclusivo y áreas urbanizables con uso industrial condicionado (ZIEDC); y las ZODUC, cuyas principales condiciones era un mínimo de 300 hectáreas de superficie y 85 hab/ha. Según el MINVU, la idea de las ZODUC era generar ciudades nuevas que estuvieran separadas de las actuales ciudades y de la metrópoli, para así evitar la conurbación y el crecimiento en extensión más allá de los límites; asimismo, con la exigencia de densidades mayores a 85 hab/ha se buscaba que fuera incorporada a proyectos de viviendas sociales. No obstante, lo que generaron las ZODUC fue que la acción de las empresas y las familias,

especialmente las de mayores recursos, a la hora de elegir locaciones, lo hicieran con mayor autonomía y libertad efectiva en comparación a un contexto normativo más regulado³³².

En el siguiente siglo ocurrieron más modificaciones al PRMS. En 2003 se incorporó el instrumento normativo de los proyectos de desarrollo urbano condicionado (PDUC). Tres años después se amplió el ámbito de aplicación del plan a todo el territorio de la Región Metropolitana, incorporando las provincias de Melipilla y Talagante, y las comunas de Buin y Paine. Posteriormente, en 2013 se realizó la modificación conocida como “PRMS 100” en el que el MINVU sostuvo que el crecimiento en extensión de Santiago era inevitable, independientemente del tamaño del límite urbano, por lo que lo ampliaron en 10.262 hectáreas urbanizables condicionadas al buscar un desarrollo urbano de la ciudad que definiera y asegurara el cumplimiento de los mejores estándares de calidad urbana en lugar de la aplicación de un modelo físico-espacial determinado, esto es, mediante una planificación por condiciones³³³.

En base a los párrafos anteriores, podemos concluir que el PRMS fue el intento de un nuevo diagnóstico y objetivos a través de una manera de planificación que remontaba a los inicios del PRIS, es decir, a comienzos de la década de los sesenta. Este nuevo plan buscó infructuosamente detener el crecimiento en extensión de la ciudad, que durante años se dio de forma descontrolada, debido a las medidas tomadas por el régimen militar en materia urbanística. El cambio de la ciudad de Santiago entre 1973 y 1994 fue notorio: siguió el aumento de la población, aunque no necesariamente a un ritmo semejante a mitad del siglo pasado; las iniciativas privadas incrementaron al punto de superar la acción estatal en materia de edificación; la reconfiguración político-administrativa del territorio que buscó una descentralización –v.gr. a través del proceso de regionalización y la creación de nuevas municipalidades con sus respectivas comunas–, como también las políticas de vivienda –entre las que destacan la erradicación y radicación de campamentos, así como el subsidio habitacional–, y las directrices orientadoras del Decreto N° 420 de 1979 generaron un desarrollo

³³² Vicuña del Río (2013), 199; Vicuña del Río (2017), 58-59.

³³³ Vicuña del Río (2013), 199; Vicuña del Río (2017), 58-59.

urbano que aumentó la segregación socioespacial y socioeconómica. Asimismo, en el área rural la aplicación del Decreto Ley N° 3.516, destacando la provincia de Chacabuco, desencadenó el fenómeno de las parcelas de agrado. También es relevante el desarrollo urbano de la periferia, principalmente por la clase media y baja, además de sectores de altos ingresos, en los que, dependiendo de la zona, ocasionó la aparición y progreso de zonas residenciales y de sectores multifuncionales, todo ello de manera dispersa, es decir, carente de planificación³³⁴. Las sucesivas modificaciones al PRMS demostraron que la imagen-objetivo de la ciudad densa no fue posible, pasando a una visión de desarrollo urbano por condiciones en un contexto de crecimiento en expansión inevitable. Dentro de este crecimiento de la ciudad destaca la política habitacional relevante de los primeros años de la Concertación, la que será tratada en el siguiente punto.

3.3. La política habitacional de los primeros años de la Concertación.

A comienzos de la década de los noventa el gobierno de Patricio Aylwin realizó un análisis crítico de las medidas adoptadas por la dictadura militar frente a unas expectativas incrementadas por parte de la población, y en materia habitacional esto fue especialmente relevante. En efecto, junto con rebatir los resultados elaborados por el régimen militar relativos a la cantidad de viviendas sociales construidas y el déficit habitacional, el gobierno de la Concertación elaboró un diagnóstico de la situación. Así, existía un alto déficit habitacional, que rondaba entre las 900.000 y un millón de familias sin casa, frente a una oferta habitacional que, durante el régimen militar, fue inferior a la demanda, lo que aumentó el déficit. Esta falta de viviendas explica el fenómeno de la gran cantidad de familias allegadas que, según el gobierno de Aylwin, alcanzaba el número de 955.000. Por otro lado, a la hora de determinar la calidad de los hogares, estadísticas de MIDEPLAN sostuvieron que 400.000 familias residían en casas con alto grado de deterioro material y 360.000 en condiciones sanitarias de alto riesgo al carecer de agua potable, mientras que 120.000 estaban afectados por ambos tipos de déficit³³⁵.

³³⁴ Para un análisis más detallado, ver Greene y Soler (2004). En: De Mattos, et. al. (2004), 47-64.

³³⁵ Hidalgo (2019), 444-446; Rugiero (1998), 39; Torres (2020), 9.

A la hora de elaborar y planificar las políticas sociales relativas a la vivienda, mantuvieron políticas aplicadas por el gobierno militar –v.gr. mantuvo el sistema de subsidios a la demanda habitacional– e innovaron con nuevas políticas sociales. Las propuestas de la Concertación en esta materia consistieron en tres ideas matrices: aumentar viviendas para los más pobres y los allegados, mejores barrios y ciudades, y un diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales. En este contexto, el primer gobierno de la Concertación definió los principios generales a los programas habitacionales, que iban dirigidos a los sectores de menores ingresos: redistribución, referido a contribuir al mejoramiento de la distribución del ingreso, favoreciendo a los sectores más postergados, sin descuidar las políticas para los sectores medios; progresividad, que implicaba mayores subsidios para las soluciones de menor costo unitario y mayor focalización de la pobreza; regionalización, que era delegar a las autoridades regionales las opciones de desarrollo de los programas habitacionales; integración urbana, esto es, recuperar los sectores deprimidos e incorporar a los beneficiarios a la red de servicios sociales urbanos; solidaridad; participación, es decir, una política de puertas abiertas con las organizaciones del sector privado, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales; incorporación al medio ambiente, en que el MINVU podía promover en sus programas el respeto al medio ambiente y el aseguramiento de un espacio ambientalmente adecuado a los moradores involucrados en programas de vivienda; y ponderación de factores socioeconómicos y habitacionales, que implicaba la premiación de focalización y los esfuerzos de organización de los postulantes a la hora de entregar las soluciones habitacionales³³⁶.

Dentro de los programas sociales destacan el de vivienda progresiva (PVP), el programa de vivienda básica, el programa de vivienda rural, el programa de vivienda progresiva especial para trabajadores –el PET, que databa desde la dictadura–, el subsidio general unificado, el leasing habitacional, el programa de renovación urbana, el de movilidad habitacional y Chile Barrio. El PVP fue una de las innovaciones de la Concertación, cuya creación data en 1990 –y en el que se basa en las anteriores experiencias aplicadas en el siglo pasado–, al que iba dirigido a familias individuales o grupos organizados sin vivienda que residían de allegados, o que se

³³⁶ Fernández (2008), 103-104; Hidalgo (2019), 450-451; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 230.

encuentren en otras situaciones de marginalidad habitacional. Este consistía en dos etapas: la primera era un sitio urbanizado con una superficie entre 60 y 100 m² conformado por una caseta sanitaria y un espacio habitable, que en conjunto no superaban los 24 m² de superficie edificada, mientras que la segunda etapa y final estaba compuesta por la construcción de los demás espacios necesarios para lograr la superficie que entregaba una vivienda básica –hasta 45 m²–. Dentro de sus modalidades existía una de gestión SERVIU, en la que esta licitaba y contrataba las viviendas, una de gestión privada en la que las familias postulaban con su sitio propio y obtenían un certificado de subsidio para contratar sus obras, y además contemplaba la posibilidad de una postulación colectiva a diferentes tipos de organizaciones sociales. Asimismo, también incluía un programa de densificación predial, esto es, una variante de la vivienda progresiva dirigida a la densificación urbana a los sectores más pobres. El mecanismo de financiamiento de las distintas variaciones del PVP combinaba principalmente el subsidio a los beneficiarios, porcentaje de ahorro previo de los usuarios y créditos hipotecarios complementarios. Respecto a los resultados, acorde a estadísticas de MIDEPLAN entre 1991 y 1998 se inició la construcción de 56.672 soluciones habitacionales bajo el PVP, lo que representa casi un 10% del total de las viviendas sociales construidas durante la década de los noventa³³⁷.

Otro programa habitacional destacado es el de vivienda básica. Creado en 1984, durante los gobiernos de la Concertación logró, de la mano del SERVIU, sus mayores niveles de producción, y consistía en una vivienda nueva sin terminaciones, compuesta de baño, cocina, estar-comedor y dos dormitorios. Se buscó focalizar este programa a familias individuales o grupos organizados –que vivieran como allegadas o arrendatarias, cuyos ingresos varíen entre 3 y 8 UF mensuales, que puedan ahorrar y pagar dividendos mensuales para devolver el crédito solicitado equivalente a 0,6 UF como mínimo–, y su forma de financiar el precio de la vivienda, que era de 230 UF aproximados, era mediante un subsidio estatal de máximo 140 UF, ahorro del postulante de un mínimo de 10 UF, y un crédito hipotecario optativo de un máximo de 80 UF que podía ser otorgado por el SERVIU o un banco u otra entidad financiera. También existía una atención diferenciada a adultos mayores, personas en situación de discapacidad y

³³⁷ Hidalgo (2019), 459-464; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 240-241, 250-254; Torres (2020), 9.

en situaciones de extrema marginalidad habitacional, mediante programas diferenciados de vivienda básica. Por último, además existía un programa de vivienda básica de libre elección, aplicado en 1994³³⁸.

Un mecanismo innovador durante los años noventa fue el sistema del leasing habitacional, implementado en 1996, el que consistía en un subsidio habitacional para el arrendamiento con una promesa de compraventa. Su objetivo era beneficiar a familias de ingresos medios y bajos. Estaba orientado para el financiamiento de viviendas cuyo valor fluctuaba entre 500 y 2.000 UF, y contaba como ventaja la obtención inmediata del subsidio habitacional, el pago mensual similar a los arriendos cobrados en el rango de precio en el que actúe el leasing, y no requería de cuota de entrada. Dentro de su funcionamiento involucraba un sitio inferior a 160 m² con vivienda definitiva de un piso del propietario, quien cede o vende los derechos sobre una proporción del sitio al allegado, y proyectaba una vivienda de dos pisos para el allegado, incluidas sus posibles ampliaciones. A pesar de las expectativas iniciales, en 1998 solamente se habían logrado cerca de mil contratos que se acogieron a los beneficios del programa debido a distintas dificultades. Así, en 1998 y 1999 se intentó realizar modificaciones al sistema que permitieran dar mayor estabilidad y rentabilidad a los capitales movilizadas por este, que iban asociados a la eliminación de restricciones al proceso de securitización³³⁹.

Por su parte, el programa de renovación urbana fue implementado en 1991 y buscaba fomentar la construcción de viviendas en centros urbanos en zonas centrales que sufrieron un deterioro urbano y que presentaban un deterioro de stock habitacional, es decir, aprovechar la infraestructura y equipamiento poco aprovechado y aumentar la densidad habitacional. Se entregaba un subsidio por parte del Estado que contribuía a financiar la compra o construcción de una vivienda económica –cuya superficie edificada no era superior a 140 m²– nueva o una que resulte de una reparación o alteración de edificios ya construidos que se acogían al DFL N° 2; en ambos casos la vivienda debía estar ubicada en zonas de renovación urbana, esto es, áreas determinadas por el MINVU en ciertas ciudades del país para favorecer su renovación.

³³⁸ Fernández (2008), 108; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 242-243, 256-259.

³³⁹ Hidalgo (2019), 464-466; Torres (2020), 9.

Financiaba por tramos el valor de la vivienda, en el que se recurría al ahorro del postulante – 100 y 200 UF respectivamente–, al subsidio estatal –de 200 UF–, y de forma optativa a un crédito hipotecario. Las virtudes de este programa fue el rol principal que tuvo en el repoblamiento del centro de Santiago, reconocer los costos sociales generados por la expansión urbana, y no colocar límites a la renovación urbana en términos de número de beneficiarios por año, dejando abierta la posibilidad de demanda en el centro³⁴⁰.

Otro subsidio destacado durante el período estudiado es el correspondiente al programa de subsidio rural. En los gobiernos de la Concertación se establecieron tres modalidades de este subsidio: el subsidio rural con sitio propio, la postulación colectiva para la formación de villorrios, y el subsidio para mejoramiento de la vivienda rural existente. Este programa fue importante en la mejora del acceso al alojamiento y servicios básicos de las familias rurales de menores recursos. La primera modalidad de este programa entregaba un certificado de subsidio que, junto al ahorro del postulante, le permitía acceder a una vivienda rural definitiva, segura e higiénica, nueva y terminada; comprar una vivienda, o construirla. Además, otorgaba la posibilidad de contratar asistencia técnica y financiar el costo de escrituración, regularización e inscripción de dominio de la propiedad. La segunda variante del subsidio entregaba solamente el certificado para acceder a la vivienda o construirla. Por último, el tercer tipo de subsidio entregaba el certificado que, junto con el ahorro, permitía sanear o mejorar la vivienda rural definitiva³⁴¹.

Uno de los programas más relevantes de la última década del siglo XX es Chile Barrio. Elaborado en 1996, tenía como objetivo tratar la situación de los asentamientos informales existentes, en los que idealmente buscaba eliminarlos para que sus residentes superaran la condición de pobreza en la que vivían. Para ello, el MINVU, en conjunto con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, elaboraron un catastro nacional de campamentos y asentamientos irregulares en el que se constatará la cantidad y condiciones de existencia de tales lugares respecto a las carencias de servicios básicos que sufrían, como agua

³⁴⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 241-242, 255-256; Torres (2020), 10.

³⁴¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 245, 260-264; Torres (2020), 9.

potable, alcantarillado, luz eléctrica, entre otros, todo esto en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. El estudio contabilizó la existencia de 972 asentamientos precarios en el territorio nacional, compuestos por 100.000 familias, esto es, 445.942 personas. Ese conjunto de campamentos fue definido como la población objetivo del programa Chile Barrio, anunciado oficialmente en mayo de 1997 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Dentro de las materias abordadas estaba el desarrollo comunitario e inserción social, la habilitación laboral y productiva, el mejoramiento de la vivienda y el barrio, y el apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza. Este programa destaca especialmente por la actuación coordinada del MINVU con otros ministerios y servicios públicos del área social, desarrollo regional y empleo, es decir, buscó aunar esfuerzos de forma multisectorial. Respecto a su implementación, en 1997 se desarrolló la Fase Piloto en la que involucraba 26 campamentos y 4.115 familias. En 1998 se inició la Fase Regular con 176 campamentos y más de 22.000 familias, mientras que en 1999 comenzó el trabajo con alrededor de 200 campamentos, 27.000 familias más y un Plan de Inversiones en Infraestructura para todos los asentamientos. Por consiguiente, Chile Barrio ha trabajado con aproximadamente 400 asentamientos en 1999, lo que permitió que alrededor de 42.000 familias superen su situación de pobreza. Por otro lado, esta política se encargaba de cuatro puntos: las viviendas y servicios básicos, títulos de dominio, equipamiento comunitario, y el desarrollo comunitario y organizacional. En el primer punto se otorgaba acceso a subsidios para construir, reparar o ampliar la vivienda y mejorar las condiciones del barrio a través de la instalación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación de las calles y pasajes. Respecto a los títulos de dominio, se daba la posibilidad de regularizar aquellos del lugar en que vivían los beneficiarios. Sobre el equipamiento comunitario, se otorgaba acceso a financiamiento y apoyo para construir o mejorar sedes sociales, multicanchas y otros lugares de encuentro, además de actividades compartidas del barrio. En el último punto se daba apoyo al desarrollo de las capacidades colectivas para definir las principales necesidades del barrio,

asumir iniciativas comunitarias, y realizar proyectos orientados a solucionar integralmente los problemas más importantes³⁴².

Ahora toca referirnos a los resultados de la política habitacional de la década de los noventa, que contiene éxitos y problemas. En el primer punto destacan tres hechos: la disminución del déficit habitacional, la reducción de asentamientos informales y la cobertura de servicios básicos a casi toda la población. Existe consenso que en el período estudiado se edificó la mayor cantidad de viviendas sociales en Chile y que, por ende, redujo de forma drástica el déficit habitacional. Rodrigo Hidalgo destaca que, entre 1990 y 1999, se otorgaron 618.529 subsidios habitacionales para financiar la adquisición de las distintas viviendas que se construyeron acorde a los distintos programas existentes –v.gr. el PET, el PVP, el programa de vivienda básica, entre otros–. A esto se le suman los resultados del programa de mejoramiento de barrios, en el que, dentro del mismo período, otorgó un total de 801.386 soluciones habitacionales. En otras palabras, significa que entre 1990 y 1999 se construyeron como promedio 80.000 soluciones habitacionales cada año. Por su parte, a juicio de María Elena Ducci en 1998, tal rendimiento de la política habitacional llevó a pensar en la posibilidad real de terminar por primera vez en nuestra historia con el déficit de vivienda acumulado. En términos cuantitativos, acorde al estudio de Marioly Torres, entre 1992 y 2000 el déficit habitacional pasó de 855.199 a 499.686 viviendas, y el número de viviendas con deficiencias de habitabilidad disminuyó desde 666.000 en 1990 hasta 397.000 en 2002. En consecuencia, este hecho fue uno de los más destacados por los gobiernos de la Concertación³⁴³.

El siguiente logro fue la reducción de los asentamientos informales. Como explicamos en páginas anteriores, durante los años noventa los asentamientos informales, al ser ilegales, fueron entendidos como lugares de marginalidad habitacional y social, en lo que se traducía la pobreza de sus residentes, además que se responsabilizaba a la ocupación ilegal de varios problemas de la ciudad, como los altos costos de urbanización, la carencia de servicios básicos, la inadecuada localización de la vivienda, entre otros; por ende, los objetivos que buscaron los

³⁴² Hidalgo (2019), 467-472; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 244, 259-260.

³⁴³ Ducci (1997), 101-104; Fernández (2008), 106-107; Hidalgo (2019), 472-474; Torres (2020), 10.

distintos programas sociales fue reducir lo máximo posible la existencia y el surgimiento de nuevos campamentos. Pues bien, en la década de 1990 se redujeron al mínimo las ocupaciones ilegales, ya que en seis años más de 260.000 familias de escasos recursos obtuvieron algún tipo de solución habitacional. Entonces, la vía de facto de la ocupación ilegal no fue preferida debido a que, a través de la interacción con el gobierno y el aparataje estatal, era posible para las familias pobres conseguir una solución habitacional. Este punto está relacionado con el otro logro de la política de vivienda social, esto es, la dotación de servicios básicos a casi toda la población. En efecto, una gran ventaja de los programas del gobierno en materia habitacional incluyó el desarrollo y provisión de servicios básicos a los beneficiarios, lo que junto al proceso de saneamiento de los campamentos en las décadas de 1970 y 1980, dejó a Chile líder entre los países en desarrollo con una alta cobertura de agua potable y alcantarillado urbanos. Asimismo, la dotación de servicios básicos unida a otros programas sanitarios y de salud como la alimentación complementaria para niños, embarazadas y nodrizas, vacunaciones masivas, entre otros, generó un aumento en el nivel de salud de la población chilena al disminuir la cantidad de enfermedades infecciosas y la desnutrición³⁴⁴. Otros beneficios logrados fueron la institucionalización de la demanda por la vivienda social, la focalización eficiente que se logró a la hora de implementar los programas, debido a que las familias de escasos recursos que fueron consideradas a la hora de diseñar las políticas públicas en materia habitacional estaban siendo realmente beneficiadas –como ocurrió, por ejemplo, con el PVP y el programa de vivienda básica–. Por último, destaca la percepción de la población de que era posible obtener una vivienda subsidiada por el Estado, es decir, obtener una solución habitacional de forma legal y dotada de servicios básicos, por lo que, como mencionamos anteriormente, la opción de la ocupación ilegal ya no era atractiva³⁴⁵.

Respecto a los problemas que se generaron como consecuencia de la aplicación de las políticas públicas en materia de vivienda, destacan tres tipos de conflictos: los problemas en la calidad de algunas soluciones habitacionales, la generación de la segregación social desde la acción estatal y todo lo que eso conlleva –el desarrollo de barrios periféricos “para pobres”, la pérdida

³⁴⁴ Hidalgo (2019), 474-475; Ducci (1998), 100-102.

³⁴⁵ Ducci (1998), 104-105; Torres (2020), 10.

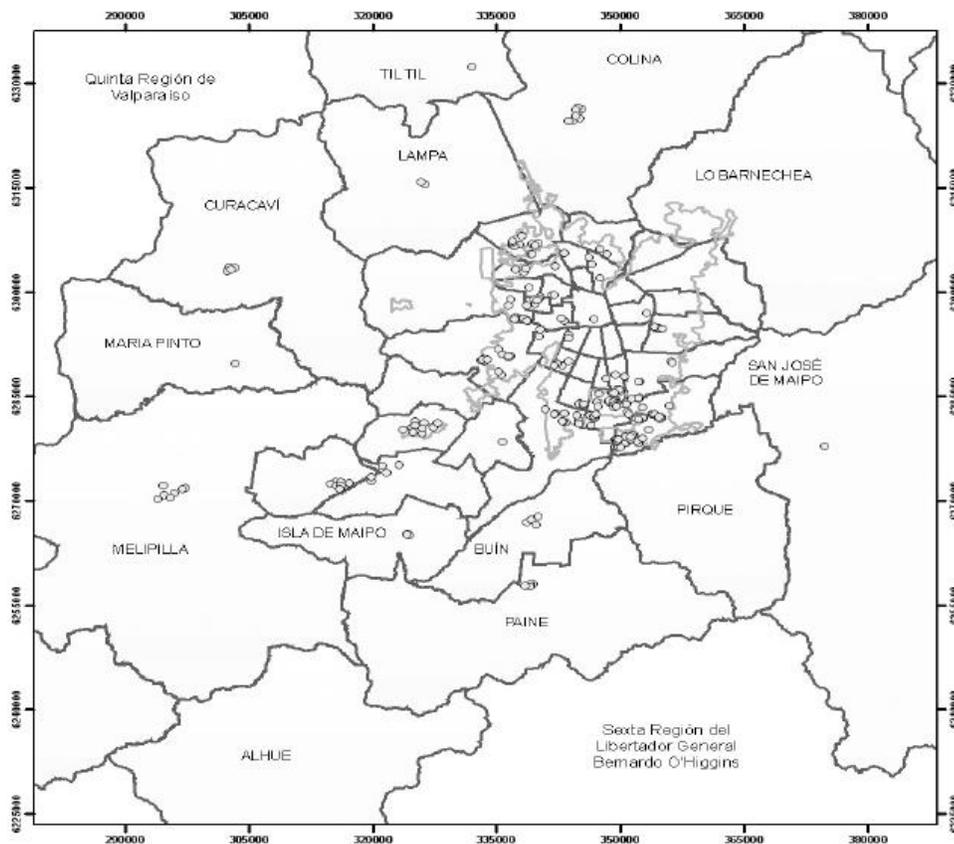
de capital social, entre otros-, y los problemas en la posibilidad de mejoramiento de las viviendas. Acerca del primer problema, si bien la política habitacional de los gobiernos de la Concertación fue un éxito en términos cuantitativos, la situación de la calidad de las soluciones habitacionales generalmente era distinta. El problema derivó en crisis durante el invierno de 1997 debido a que varias viviendas recién entregadas a los beneficiarios sufrieron graves daños producto de la lluvia caída en la zona central del país –en el caso de Santiago afectó casi 9.000 viviendas-, ocasionando un gran impacto mediático sobre las condiciones de la calidad de las viviendas sociales entregadas en Chile para las familias de clase media baja y baja. A la hora de explicar la polémica, existe consenso en estudios de la época y posteriores en que la mala calidad de las viviendas corresponde a una lógica de la actuación del Estado de abaratar costos con el objetivo de otorgar cobertura a la mayor cantidad posible de beneficiarios. Dentro de las reacciones que ocurrieron destacan, por un lado, la promulgación y publicación de la Ley N° 19.476 de 1996 de Calidad de la Vivienda y la implementación de diversas medidas que elevaron los requerimientos técnicos relativos a la edificación de las viviendas sociales; y, por otro lado, un descontento generalizado de los propios beneficiarios con la política habitacional, debido a que tuvieron que endeudarse para obtener viviendas pequeñas y de mala calidad – en algunos casos conformaron organizaciones sociales como la Agrupación Nacional de Derechos Habitacionales, conocida como ANDHA Chile³⁴⁶. Respecto a las dificultades para mejorar las viviendas, María Elena Ducci sostiene que el exceso de legalismo genera obstáculos para recurrir a soluciones que no estén legalmente aprobadas. Por ejemplo, la rigidez de los reglamentos de construcción, el carácter engorroso de los trámites para obtener permisos de ampliación, además del encarecimiento del proceso de ampliación al contemplar el cumplimiento de la construcción, entre otros, ocasionaron que las ampliaciones necesarias de las viviendas que reciben las familias de escasos recursos se hagan solamente de forma precaria, para no tener que afrontar las altas multas que cobran las municipalidades por

³⁴⁶ Ducci (1998), 107-108; Hidalgo (2006). *En*: De Mattos, et. al. (2006), 236; Hidalgo (2019), 475-478; Rivera (2012), 40; Torres (2020), 11.

construir sin respetar las normas de construcción. Por ende, evita que la ciudad tenga un desarrollo de mejoramiento autodirigido³⁴⁷.

Otro problema para recalcar es el aumento de la segregación social. En efecto, al momento de analizar este tema ha sido destacado el efecto segregador de la política de vivienda del Estado a la hora de implementar las soluciones habitacionales. El primer aspecto relacionado tiene que ver con la localización de los conjuntos habitacionales. Se ha criticado que los programas estatales tienen una característica, esto es, la tendencia hacia la localización periférica de la ciudad. La siguiente figura ilustra la ubicación de las poblaciones de vivienda social desarrolladas en el Gran Santiago:

Figura 8: Localización de poblaciones de vivienda social en Santiago, 1991-2000



Fuente: Hidalgo (2007), 70.

³⁴⁷ Ducci (1998), 109.

Tradicionalmente las poblaciones de vivienda social se han ubicado en la periferia de las ciudades, y durante la década de los noventa esto no fue la excepción. Si ya en el período entre 1978 y 1990 existió una expansión de la ciudad, a la hora de sumarle la década siguiente se consolida un proceso de densificación de la periferia³⁴⁸. Por ejemplo, Juan Fernández, al analizar datos de Iván Poduje sobre el tema, enfatiza en la naturaleza principalmente económica del subsidio habitacional durante los últimos años del siglo pasado, en consecuencia, el sistema –sobre todo las empresas contratistas del SERVIU–, a la hora de configurar los proyectos habitacionales, privilegia como factor el valor del suelo para que todo el sistema obtenga una alta rentabilidad, y termina por imponerse la localización periférica de las soluciones habitacionales. En efecto, estudios recogidos por el autor citado y por Rodrigo Hidalgo muestran que entre 1990 y 2002 las viviendas sociales construidas en el Gran Santiago se localizan, mayoritariamente, en comunas como Puente Alto, La Pintana, San Bernardo, Maipú, Quilicura, Pudahuel, Renca, El Bosque, Peñalolén y La Granja –información que concuerda con la figura n° 7–; en consecuencia, gran parte de los proyectos se han concentrado en ciertos puntos de la ciudad, juntando a poblaciones de similar estatus socioeconómico en las que existe una conexión funcional a la ciudad, pero aisladas socialmente y carentes de equipamientos e infraestructura mínimas que otorgan los rasgos urbanos a un territorio³⁴⁹.

También queda analizar los programas habitacionales ubicados fuera del área metropolitana de Santiago. Como destaca Rodrigo Hidalgo, progresivamente la vivienda social comenzó a ubicarse preferentemente fuera del área metropolitana de Santiago, es decir, en zonas periféricas lejanas, lo que generó, si lo comparamos con la periferia inmediata del Gran Santiago, una disminución, durante los años noventa, de soluciones habitacionales construidas en la periferia inmediata a la ciudad. Entre 1978 y 1989 se edificaron 7.042 viviendas sociales en comunas externas al Gran Santiago. No obstante, desde 1990 hasta 2002 el número aumentó más del doble al construirse 19.904 viviendas. Las comunas que concentraron tales proyectos fueron Colina durante todo el período mencionado; entre 1990 y 1995 destacaron también Melipilla y Talagante, mientras que entre 1996 y 2002 tuvieron relevancia Buin, Lampa y Paine.

³⁴⁸ Ducci (1998), 105-113; Fernández (2008), 106-109; Hidalgo (2019), 479-491

³⁴⁹ Fernández (2008), 108-109; Hidalgo (2007), 68; Hidalgo (2019), 481-488.

Esto se ha traducido en problemas como el aumento del tiempo de desplazamiento, carencias de equipamientos y servicios en las nuevas áreas urbanizadas, ruptura de relaciones parentales y sociales, de amistad y trabajo, entre otros³⁵⁰.

Otros temas pendientes de la política habitacional, y que están relacionados con el problema explicado en párrafos anteriores, ha sido la generación de barrios homogéneos y la pérdida del capital social. Producto de la forma de localización de las soluciones habitacionales –su ubicación periférica que genera largos desplazamientos y falta de accesibilidad de servicios y equipamiento–, además de la preferencia de la política estatal por edificar viviendas sociales en sectores, en términos socioeconómicos, similares a los beneficiarios, se generan barrios y zonas de la ciudad caracterizadas por la residencia de un grupo determinado que se encuentra marginado de la sociedad producto de la segregación socioeconómica manifestada en el ordenamiento y la dinámica de la ciudad. Las razones para calificar tales poblaciones como barrios marginados se deben a su aislamiento, deterioro acelerado, falta o insuficiencia de equipamiento, inexistencia de áreas verdes, inseguridad de las calles y espacios públicos, entre otros. Por ende, concentran una realidad de pobreza que impacta negativamente en la vida de los beneficiarios de los programas habitacionales. Lo anterior está relacionado, a su vez, con la pérdida del capital social, consistente en la desintegración de los vínculos familiares y personales que se establecen en una comunidad de vecinos. Como la política de vivienda considera como un factor primordial la disponibilidad del suelo, determinado este por el precio de mercado, el traslado de los beneficiarios a ubicaciones periféricas –donde generalmente se han construido las soluciones habitacionales– queda lejos de su lugar de origen, familia y antiguas amistades. En el largo plazo esto implica la pérdida de redes de reciprocidad basadas en relaciones de confianza y en organizaciones sociales de las comunidades, afectando la cohesión social necesaria para una convivencia idónea y un desarrollo urbano que permita disminuir la vulnerabilidad que implica las condiciones de pobreza³⁵¹.

³⁵⁰ Hidalgo (2019), 482-487.

³⁵¹ Ducci (1998), 105-113; Hidalgo (2019), 483-486.

4. Recapitulación

En el presente capítulo abordamos el desarrollo en materia urbanística de la ciudad de Santiago durante la dictadura militar, esto es, los vertiginosos cambios en el ámbito administrativo del país, además del área urbanística propiamente tal, la situación habitacional de Chile y la ciudad en ese período y la implementación de las políticas públicas en materia de vivienda, y por último ahondamos en la transformación urbana de Santiago durante los primeros gobiernos de la Concertación.

Respecto al primer tema colocamos en contexto la instauración del modelo neoliberal en el país, por parte del régimen militar, en la década de los setenta. Caracterizado como un concepto polisémico, el neoliberalismo operó como una ideología que valoraba la libertad individual y la dignidad, definiendo un modelo prescriptivo de desarrollo en el que privilegiaba el intercambio dentro de un libre mercado, y con la implementación de reformas políticas y económicas de desregulación de la economía, liberalización del comercio y la industria y privatización de las empresas estatales, como se vio en el Decreto N° 420 de 1979 que instauró la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Asimismo, destaca la reconfiguración del Estado por parte de las autoridades, como lo fue el proceso de regionalización y municipalización del territorio. Debido a este hubo una reorganización de la división político-administrativa del país a nivel regional y comunal, la reestructuración del MINVU en el que destaca la aparición de la SEREMI y el SERVIU, ambas con miras a la descentralización y desconcentración territorial. Por otro lado, destacamos hitos urbanísticos durante el régimen militar, como el congelamiento del límite urbano del Gran Santiago a través del Decreto Supremo N° 193 de 1975, del MINVU; la entrada en vigencia de la LGUC, por medio del Decreto con Fuerza de Ley N° 458 de 1976, que rige en la actualidad; y de la implementación de la mencionada Política Nacional de Desarrollo Urbano, sin duda una de las medidas más polémicas de la historia reciente del urbanismo y la vivienda de la ciudad, ya que significó un giro sustancial de los objetivos, principios y normas del PRIS de 1960, además de generar consecuencias como la expansión descontrolada de la ciudad, el aumento de la segregación socioespacial en la que generó una división de barrios acorde a cada clase socioeconómica, y el aumento del valor del suelo, a pesar de buscar lo contrario. También fue relevante el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 que

estableció normas de subdivisión de predios rústicos, y el Decreto N° 31 del MINVU que modificó la PNDU de 1979.

El segundo tema tratado fue la situación habitacional de la ciudad durante la dictadura cívico-militar. Para ello explicamos la situación de las diversas clases sociales producto de la instauración del régimen, en el que los mayores perjudicados fueron la clase obrera y campesina, mientras que la clase media perdió relevancia política y la clase alta ganó terreno en términos políticos y económicos. Esto se puede ver ilustrado en el desarrollo del Gran Santiago acorde a una estructura específica, esto es, un proceso de conurbación y diferenciación de territorios con diferentes funciones, tipos de actividades y población características, como la zona oriente para los sectores altos y medio alto y las zonas poniente y sur para las clases bajas. Con esta imagen, las reformas a las políticas sociales por parte de la dictadura buscaron establecer un Estado subsidiario y focalizar la intervención pública en los más pobres, elaborando distintos mecanismos para diagnosticar la población y operativizar la focalización de los programas sociales, como lo fue el Mapa de la Extrema Pobreza y la ficha CAS. Entre los mecanismos de los programas sociales destaca el sistema de subsidio habitacional, el programa de subsidio variable, el subsidio habitacional para planes de colonización, el subsidio para el SAF y el PET. Particularmente destacan, por otro lado, los programas de viviendas sociales básicas para la marginalidad social y el de saneamiento de poblaciones, conocidos respectivamente como los programas de erradicación y radicación de asentamientos informales. Estas políticas focalizadas generaron una transformación profunda de la morfología urbana y poblacional, puesto que constituyeron verdaderas ciudades en los lugares de destino y significó que municipalidades, varias de ellas con bajo presupuesto, que recibieron a la población no tuvieran injerencia a la hora de determinar la ubicación de sus nuevos residentes, entre otros. A estas políticas se les atribuye la consolidación de un patrón de desarrollo urbano que apuntaba a una forma de ciudad segregada, la homogeneización social dependiendo de la comuna, el desarraigo de las poblaciones a sus nuevas residencias y la falta de cohesión social debido a la poca convivencia entre clases socioeconómicas dentro del Gran Santiago.

En el último tema abordamos el desarrollo urbano de la ciudad en los tiempos de la Concertación, específicamente los gobiernos de la década de los noventa. Para ello analizamos la situación de Santiago luego de las políticas y programas implementados por la dictadura militar, como la PNDU, el Decreto Ley N° 3.516, entre otros, para establecer un diagnóstico inicial. Como ya hemos afirmado en páginas anteriores, aumentó la segregación socioespacial, hubo falta de convivencia entre las distintas clases sociales, aumentó la mancha urbana de Santiago hacia todas las direcciones al punto de penetrar en áreas históricamente rurales, como Lampa o Colina. Asimismo, destacamos los hitos urbanísticos de la época, como la creación del MIDEPLAN y sus servicios dependientes; la publicación y puesta en vigencia de la OGUC, que complementaba a nivel reglamentario a la LGUC, además de la publicación de distintos cuerpos normativos como la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, entre otros.

Como hito urbanístico especialmente relevante mencionamos el Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994, que derogó al PRIS. Buscó volver al paradigma de la zonificación y el límite urbano y buscó densificar las áreas urbanizadas para así detener el crecimiento por expansión. Sin embargo, ello no fue posible, por lo que el PRMS fue objeto de varias reformas a pocos años de su implementación, como la incorporación de la provincia de Chacabuco y la aplicación de las ZODUC, ZIEDC y AUDP en 1997, los PDUC en 2003, entre otros. Por último, tratamos la política habitacional del período, que comienza con una redefinición del diagnóstico de la vivienda en el país: destacó un alto déficit habitacional que bordeaba el millón de familias sin casa. Para afrontar este problema, el Estado siguió aplicando algunos mecanismos instaurados por el régimen militar, como el subsidio habitacional, e innovó en otros programas. Destacan el programa de vivienda progresiva, el de vivienda básica, el PET, el subsidio general unificado, el leasing habitacional, el programa de renovación urbana, Chile Barrio, entre otros. En cuanto a los resultados es relevante la disminución del déficit habitacional, la reducción de los asentamientos informales y la cobertura de servicios básicos a casi toda la población. No obstante, en cuanto a los problemas aparece la mala calidad de algunas soluciones habitacionales, la generación y aumento de la segregación social desde la

acción estatal y todo lo que ello implica, y los problemas en la posibilidad de mejoramiento de las viviendas. Entonces, como resultado de este período aparece una ciudad expandida más allá de la mancha urbana, la disminución del déficit habitacional, problemas en la calidad de las viviendas entregadas y los conflictos generados por ello, el aumento de la segregación socioespacial y una sensación, por parte de los beneficiarios de las políticas sociales, de desarraigo, entre otros.

En el siguiente y último capítulo revisaremos los temas tratados y elaboraremos las conclusiones de la presente memoria, además de explicar sucintamente el desarrollo de Santiago en los años del presente siglo, con el objetivo de elaborar un diagnóstico de la situación actual de la ciudad.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

1. Recapitulación de los capítulos anteriores

En la presente memoria hemos visto la importancia del derecho en el desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta su relación con el urbanismo que, con el paso del tiempo, generó una rama jurídica especial del derecho administrativo denominado como derecho urbanístico. A través de esta normativa especial, el Estado influye directamente en la ciudad desde diversos ámbitos de actuación y regulación, como la planificación territorial y urbanística, la gestión urbana, la configuración de un aparataje orgánico de autoridades públicas, el establecimiento de mecanismos de fiscalización y sanciones, entre otros aspectos. Un caso paradigmático de esta influencia es, a nuestro juicio, el de los “guetos verticales” de la comuna de Estación Central edificados durante la década pasada.

El urbanismo, por su parte, es relevante debido a que surgió en un contexto histórico de contingencias sociales producto de la revolución industrial, lo que significó un conjunto de problemas culturales, económicos, medio ambientales y sociales que causó tensiones dentro de la sociedad, como el hacinamiento y la insalubridad de barrios de clases sociales bajas. En el caso de la revolución industrial, estos inconvenientes surgieron producto de la transformación del funcionamiento del capitalismo –de un carácter comercial a uno industrial– sin regulación. Entonces, el interés general que incide en el derecho administrativo también aparece de manifiesto en el urbanismo, esto es, como una disciplina que buscó generar mecanismos para hacerse cargo de tales contingencias urbanas. Por consiguiente, el derecho y el urbanismo coincidieron sus intenciones a través de la elaboración de un determinado rol del Estado respecto a los problemas sociales generados en las ciudades. Lo anterior también coincide con la crítica al modelo de Estado liberal de Derecho, el que no buscaba hacerse cargo de estos problemas, y el surgimiento del Estado Social, el que produjo una etapa de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social y, por ende, el desarrollo de la Administración Pública como proveedora de servicios. Uno de los mecanismos ilustres de este

modelo de Estado es justamente la planificación, técnica fundamental en el derecho urbanístico, pero no sólo en ello, sino que en las ciencias sociales en general.

La planificación, como herramienta y forma de aplicar el conocimiento, buscaba indagar las causas de cierta realidad de un lugar para analizarla y determinar directrices, con el objeto de establecer un marco de acción. Respecto a las ciudades, esta planificación elaboraba un modelo de ciudad que buscaba emular, pero nunca finalizar, puesto que en el proceso de desarrollo de las directrices existía la posibilidad de que no se presentaran los efectos esperados –lo que implicaba repensar la planificación–, y por otro lado, porque el modelo de ciudad era la respuesta de ideologías o doctrinas políticas y económicas, es decir, a cómo debería funcionar una sociedad. El desarrollo de una ciudad acorde a una planificación determinada se fundamentaba en una proyección de una ciudad ideal, a una utopía, a una ideal-ciudad irrealizable. Como forma de encauzar esta utopía de una sociedad se elaboraba una representación de esta, la que era la ciudad ideal –esta última tenía, por ende, un carácter teleológico–.

En el caso de la ciudad, con la planificación buscaba racionalmente una convivencia interrelacionada y dinámica de los distintos agentes y actividades desarrolladas en ella, teniendo en consideración los antecedentes del lugar, los objetivos establecidos, los actores que participarán, entre otros. Como se dedujo en el primer capítulo de la presente memoria, la utopía urbana fundamentaba la reforma social producto de la insatisfacción de las condiciones de vida existentes en una realidad determinada. Esto explica el surgimiento de ideologías políticas reformistas, como por ejemplo el socialismo utópico desarrollado en Reino Unido y Francia en el siglo XIX.

En el caso de Santiago de Chile, esta reforma social correspondió al desarrollo de la urbe durante la segunda mitad del siglo XIX y el XX, puesto que fue objeto de vertiginosas transformaciones, especialmente la demográfica –cuyo factor preponderante fue la migración del campo a la ciudad–: por ejemplo, entre las décadas de los cuarenta y setenta del siglo pasado la cantidad de habitantes creció a más del doble. En cuanto a la extensión urbana, entre 1930 y 1980 la superficie de la ciudad aumentó alrededor de seis veces. Teniendo en cuenta esta

información, es posible entender el surgimiento de problemas como la cuestión social y los consecuentes esfuerzos de las autoridades para tratar las contingencias sociales, como también para planificar el desarrollo de Santiago.

Dentro de este último punto destacamos el Plano Oficial de Urbanización de 1939 y el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960. El primero, en resumidas cuentas, buscó modernizar la comuna de Santiago mediante el surgimiento de futuros suburbios de extensión producto de su interacción de distintos sectores de la ciudad, como uno central, arterias radiales y zonas residenciales. Para ello, buscó la segmentación de ciertos sectores de la ciudad, lo que implicaba una segregación espacial por estratos sociales con el objetivo de que el centro cultural y arquitectónico extendiera la acción modernizadora a barrios de clase media y baja. No obstante, el POU fue objeto de críticas, principalmente por los errores en la proyección del crecimiento de la población santiaguina, v.gr. sostuvo que la población no debería aumentar significativamente entre 1930 y 1960, lo que no fue efectivo.

El PRIS, por su parte, fue elaborado y promulgado en un contexto de surgimiento de normativa urbanística relevante, como la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1953. Esta ley, a juicio de Eduardo Cordero, era relevante, entre otros aspectos, porque estableció la forma de desarrollo del proceso urbano –planificación, urbanización, creación de nuevos barrios y la edificación del suelo–, porque se requería de una planificación previa de la autoridad para determinar y concretar el uso y edificación del suelo y, por último, debido a que incorporó la figura de los planes reguladores a nivel comunal e intercomunal, los que tendrán fuerza legal para los efectos de su aplicación.

Este plano regulador tuvo una particularidad, y es que consideró la realidad urbana no de manera estrictamente formal, sino que incorporó todas las comunas que componían el Gran Santiago, una realidad compleja en la que distintas comunas interactuaban y tensionaban. Como objetivos, el PRIS se propuso definir áreas como la intercomunal urbana y suburbana, establecer un sistema vial que estructurara la ciudad y al mismo tiempo se adaptara al avance de esta, y reordenar la localización de industrias por razones medio ambientales. Respecto al primer punto, destaca la división del área intercomunal en área urbana, suburbana y rural, la

que, dependiendo de cada una, se segmentaba a su vez en formas de usos acorde a la técnica de la zonificación. En cuanto a la vialidad, se contempló el anillo de circunvalación de Américo Vespucio, el eje Norte-Sur que y el eje Oriente-Poniente, además de carreteras de acceso a la ciudad y otros ejes secundarios y locales –las vías radiales intercomunales–. Por último, la relocalización de industrias también fue realizada mediante la zonificación, por un lado, para segmentar la ciudad en general en áreas industriales, verdes y de vivienda y, por otro lado, diferenciar los tipos de industrias en peligrosas, molestas e inofensivas.

Como el PRIS constituye un esfuerzo de planificación de la ciudad, es relevante preguntarnos por los efectos que generó, es decir, si cumplió o no con sus objetivos. En primer lugar, se destaca la erradicación de la mayoría de las industrias peligrosas y molestas de las áreas centrales, lo que permitió la creación de los cordones industriales. Asimismo, la estructura vial permitió la descongestión del tránsito y proyectar el desarrollo urbano utilizando como referencias los ejes viales principales, como el anillo de Américo Vespucio. Por otro lado, posibilitó la generación y materialización posterior de subcentros al interior del Gran Santiago. No obstante, en cuanto al establecimiento de los límites urbanos, el plan regulador fue sobrepasado a causa de la dinámica del crecimiento de la ciudad, principalmente a cargo de la labor del Estado en la implementación de viviendas sociales. Empero, queda advertir que el PRIS no buscó contener a toda costa el crecimiento de la ciudad, por lo que proyectó el crecimiento urbano en zonas como Maipú, Puente Alto o La Florida, lo que puede deducirse a partir de la reserva de fajas de áreas verdes y viales que iban a ser utilizadas en las décadas posteriores.

Volviendo a las razones de la importancia del PRIS, aparece también el contexto histórico en el que fue elaborado y puesto en vigencia. Como mencionamos en el segundo capítulo, a la hora de ubicar el PRIS y los esfuerzos urbanísticos por parte del Estado en el desarrollo del Gran Santiago destaca, sin dudas, el factor político. Y es que Chile también vivió un proceso de urbanización vertiginosa, mencionada en párrafos anteriores, lo que implicó un aumento exponencial de las demandas de la población que abogaban por un mejoramiento de las condiciones materiales de clases medias bajas y populares. Por ende, desde el segundo

gobierno de Carlos Ibáñez del Campo existía un alto nivel de expectativas luego de la crisis multisistémica de la institucionalidad. En otras palabras, la transformación vertiginosa de Santiago generó profundas implicancias a nivel político, económico y social que reflejó fuertes desigualdades en la sociedad. Un ejemplo de este desborde lo configuran las poblaciones callampa, formas de residencia de migrantes del mundo rural al urbano que no tenían la capacidad de acceder a una vivienda adecuada y por familias que fueron lanzadas de las habitaciones que arrendaban por parte de sus dueños. En consecuencia, desde una mirada retrospectiva no es sorprendente que entre 1952 y 1959 la cantidad de familias que residían en poblaciones callampa aumentaran al doble, y que entre 1952 y 1970 la superficie en hectáreas de la ciudad creció al mismo ritmo.

Con estos antecedentes, el entendimiento del Estado preponderante era el que abogaba por un rol activo para enfrentar las necesidades de la población. Para que este pudiera prestar servicios y satisfacer necesidades requería de presupuesto, planificación y un entramado institucional que se encargara de elaborar directrices y políticas públicas, gestionar prestaciones y/o actuar en coordinación con organizaciones privadas. En materia urbanística y de vivienda, el gobierno de Ibáñez, en su plan de innovación de la Administración Pública bajo el principio de racionalización de sus actividades –v.gr. reformó el MOP mediante el DFL N° 150 de 1953–, promulgó la Ley de Construcción y Urbanización mencionada, la creación de la CORVI –el que fusionó la Caja de la Habitación Popular y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio– y el Plan Nacional de Vivienda. En materia de financiamiento, también es relevante la creación de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión por el DFL N° 200 de 1953 y el Banco del Estado de Chile por el DFL N° 126 del mismo año. La CORVI fue el organismo que tuvo el rol protagónico de hacerse cargo del problema habitacional en Santiago; así queda de manifiesto al ser la institución encargada de poner en marcha los Planes Nacionales de Vivienda de los años cincuenta.

Otro hito importante en materia orgánica fue la creación del MINVU por la Ley N° 16.391 de 1965, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Este ministerio fue el resultado de una visión desarrollista y de centro por parte del gobierno demócrata cristiano, el que basó su

diagnóstico del país en la teoría de la marginalidad urbana de Vekemans, como alternativa a la teoría de las clases sociales propia de las corrientes ideológicas y grupos políticos de izquierda. Con el MINVU, entonces, existía a partir de su creación una cartera estatal exclusiva a poner en marcha actuaciones públicas en materia de urbanismo y, sobre todo, de vivienda. Por ello se explica la reestructuración de diversos organismos estatales que pasaron a ser dependientes del MINVU, como la CORVI, la CORHABIT, la CORMU, la COU, la Caja de Ahorro y Préstamos, entre otros, además de la relevancia de varias direcciones y divisiones al interior del ministerio, como la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano –v.gr. fue esta dirección la encargada de promover la ejecución de Planes y Programas Comunales de Desarrollo, entre los que estaban los planes reguladores–. Como puede apreciarse, el aparato estatal fue robustecido en términos orgánicos al existir distintos organismos dependientes y relacionados en materia urbanística y habitacional –además, existía la interacción del MINVU en general con otras carteras ministeriales, como aquella que históricamente ha tenido con el MOP, y con la ODEPLAN, organismo creado también durante el gobierno de Frei Montalva por la Ley N° 16.635 de 1967, y cuya finalidad era cumplir un rol importante en la orientación del desarrollo económico y social a escala nacional entre los ministerios, además de promover el desarrollo económico a nivel regional–.

Del párrafo precedente queda en evidencia otra materia relevante durante la segunda mitad del siglo pasado y 1973 –y que se proyectó hacia la dictadura cívico-militar e incluso el presente siglo–, a saber, la situación habitacional. Y es que, como mencionamos anteriormente, si bien esta cuestión generó controversias desde el siglo XIX, las transformaciones de las que fue objeto la ciudad de Santiago durante el siglo pasado mutaron exponencialmente el panorama. Esto fue vivenciado por las distintas clases sociales, lo que también significó transformaciones en otros ámbitos, como el político. Por ejemplo, la clase media se consolidó durante la década de 1920 y durante la segunda mitad del siglo XX le permitió la adquisición de propiedades inmuebles que generalmente se constituían junto a un pequeño jardín, lo que, a causa de Cristián Gazmuri, significó que las ciudades como Santiago crecieran horizontalmente y de manera desmesurada. La clase alta, por su parte, recurrió, además de los partidos políticos de derecha, a las corporaciones y gremios como formas de influir en la esfera política y económica;

en materia urbana, esta se trasladó desde el centro de la ciudad hasta nuevas comunas del sector oriente de la capital, destacando, v.gr., el barrio El Golf en Las Condes. En cuanto a los grupos sociales bajos y populares, tuvieron un pasar distinto: en algunos casos ocuparon residencias del casco antiguo de la ciudad, mediante la propiedad o el arrendamiento, luego del traslado de la clase alta de ese sector. Asimismo, la ocupación ilegal de terrenos, preferentemente en zonas periféricas de Santiago, fue un mecanismo de último recurso para obtener una vivienda propia.

Ante ello, como profundizamos en el segundo capítulo de la presente memoria, fue relevante el comportamiento del Estado en materia de vivienda y las acciones colectivas de los residentes de la ciudad. Sobre el primer punto, destacaron diversas políticas públicas que trataron de abordar el problema del déficit habitacional capitalino. El gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, dentro de su conjunto de reformas, implantó el Plan Nacional de Vivienda, el que, según Mario Garcés, destaca por ser la primera vez que el Estado organizó su acción en esta materia a través de un plan específico. Este programa buscó construir para el año 1954 el número de 32.083 viviendas económicas, no obstante, con el paso del tiempo los planes de vivienda fueron ajustando sus metas y la labor del sector público y privado fue disminuyendo, al punto en que los últimos años del período de Ibáñez lisa y llanamente no se confeccionaron más planes nacionales de vivienda, entre otras razones, debido a la compleja situación económica y social que atravesaba el país.

En el caso del presidente Jorge Alessandri, mediante el DFL N° 2 de 1959 promulgó la Ley del Plan Habitacional –en contexto del Plan Decenal de Desarrollo elaborado por la CORFO–, cuyo objetivo era, entre 1961 y 1970, preparar planes de fomento de la producción con una colaboración público-privada, entre las cuales destaca el Programa Nacional de Vivienda y la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. El plan habitacional, además de establecer ciertos estándares, se propuso la generación de un sistema de ahorro para la vivienda que terminó siendo exitoso y la construcción de miles de viviendas para abordar el déficit habitacional que rondaba las 400.000 viviendas. También se formularon Programas de Erradicación de poblaciones callampa y, por otro lado, la radicación de poblaciones. Estas

políticas no estuvieron exentas de críticas: sobre la erradicación y radicación de poblaciones se criticó la localización y calidad de las viviendas, puesto que generaba condiciones para una segregación socio espacial y la entrega de viviendas no definitivas de calidad; por otro lado, el Plan Habitacional de 1959, entre los años 1958 y 1965, no logró cumplir con los números planteados en el Programa Nacional de Viviendas. Igualmente, fueron factores de dificultad la crisis económica de 1962 y la toma de la ex Chacra Santa Adriana, puesto que, a juicio de Garcés, fue un hito político para el debate de la vivienda.

Ante este escenario, el gobierno demócrata cristiano, basado en la teoría de la marginalidad, buscó concretar dos objetivos: la satisfacción de las necesidades de vivienda producto del aumento vegetativo y la reposición de residencias por destrucción natural, y atender preferencialmente a los sectores bajos de la población, estableciéndose como meta la construcción de 360.000 viviendas en seis años, además del desarrollo de equipamiento comunitario. No obstante, fue patente el hecho de que la calidad de las viviendas fue bajando, siendo la Operación Sitio, esto es, la entrega de sitios urbanizados con una instalación sanitaria mínima y mediaguas u otro tipo de vivienda económica. Como se pudo apreciar, esta política prefirió el acceso rápido a una vivienda intermedia en lugar de la entrega de viviendas definitivas con materiales de calidad, ya que de esta manera se podía satisfacer la alta y creciente demanda habitacional. Esta política fue complementada con el Plan de Ahorro Popular de 1967, ya que esta última fue el mecanismo de asignación de beneficios a familias de escasos recursos. Respecto a los resultados de la política habitacional, solamente se construyeron cerca de 230.000 unidades habitacionales, otras 71.000 construidas por la Operación Sitio, números que tuvieron un ritmo descendente producto de la inflación de los últimos años de los años sesenta. Igualmente, hubo críticas como los bajos incentivos para la inversión privada y la autoconstrucción que contemplaba la Operación Sitio, además de mantener la segregación socio espacial de Santiago. Este último tipo de observaciones fueron contempladas por el gobierno de Allende, por lo que se desarrollaron planes de emergencia anuales que tenían como principio básico que la vivienda era un derecho para todos los habitantes. Para ello contempló programas de construcción de viviendas, financiación por parte del sector privado, urbanización de sitios, entre otros. Sin embargo, nuevamente los

resultados del plan fueron distintos a los proyectados: por ejemplo, en 1971 el sector público sólo pudo iniciar la construcción de 61.030 viviendas, siendo 14.168 terminadas, números que difieren con la meta de 100.000 viviendas para el año mencionado.

También fueron analizadas las acciones colectivas de los pobladores de la ciudad respecto a la situación habitacional. Un hecho fundamental para entender la dinámica de las acciones colectivas fue la mencionada expansión demográfica y espacial de la ciudad, producto del aumento de la inmigración y el crecimiento vegetativo; lo anterior generó como resultado que Santiago triplicara su población en 30 años, desbordándose la demanda habitacional en la urbe. Ante la insatisfacción de esta demanda, las ocupaciones ilegales y la autoconstrucción fueron uno de los principales mecanismos de urgencia, fenómeno que fue denominado como poblaciones callampa, ya que destaca el carácter espontáneo y no controlado del surgimiento y mantenimiento de esas construcciones. A mediados de siglo pasado la concentración de ocupaciones de hecho se concentraba en comunas periféricas como Quinta Normal, Conchalí, La Cisterna, San Miguel, Ñuñoa, Pudahuel y La Granja, las cuales carecían de urbanización, equipamiento comunitario y servicios básicos. Este panorama implicaba que 700.000 habitantes de Santiago fuesen pobladores, es decir, un tercio de los habitantes de la ciudad.

Este fenómeno aumentó su nivel de relevancia al punto de convertirse en tema político nacional, por lo que los gobiernos se vieron afectados inevitablemente. Por ejemplo, la toma de la Población La Victoria se considera como la primera movilización colectiva mediante una toma planificada, dando inicio formal al movimiento de pobladores y afectando la política habitacional de Ibáñez del Campo. Respecto al período de Alessandri Rodríguez, destaca la toma de los terrenos de la ex Chacra Santa Adriana que formaban parte del proceso de urbanización y construcción de viviendas económicas organizada por la CORVI, puesto que participaron pobladores organizados, como los comités de los sin causa, y partidos políticos como el PS y el PC. En esta coyuntura fue explícito el reclamo de la ineficacia del sistema para satisfacer el déficit habitacional y, en general, del programa de Alessandri en materia de vivienda; otro elemento relevante fue que el gobierno no optó por el desalojo de los terrenos tomados, sino que interactuó con los pobladores para buscar soluciones. En tanto, durante el

gobierno de Frei Montalva generó ruido la toma de los terrenos de la ex Chacra Santa Carina ubicados en la calle San Pablo, dando origen a la Población Herminda de la Victoria. Esta coyuntura dejó en evidencia la capacidad organizativa y de movilización de los pobladores, además de colocar en entredicho el apoyo que había alcanzado el Partido Demócrata Cristiano en el mundo poblacional en su tarea de disputarle espacios a la izquierda. De hecho, desde 1968 hasta 1971 el número de ocupaciones ilegales en el país aumentó vertiginosamente, lo que significó una expansión territorial de la ciudad por parte de los sectores populares.

Desde 1970, este proceso de surgimiento de asentamientos informales modificó su nombre a campamentos, cuyo origen se remonta al Campamento 26 de Enero o Nueva La Habana y al congreso de pobladores sin casa de marzo de 1970. La particularidad de estos asentamientos es su carácter radicalizado frente al denominado conflicto urbano, lo que generó la creación de milicias populares, además de la intervención de grupos políticos revolucionarios como el MIR. Con la presencia de la Unidad Popular en el poder, la relación con los campamentos fue de complementariedad, ya que los partidos de la coalición consideraron al frente poblacional como un sujeto que debía asumir un rol protagónico del proceso chileno al socialismo. No obstante, el desarrollo de estos asentamientos durante el régimen de Allende desbordó la institucionalidad y cualquier planificación territorial, lo que vino acompañado de problemas como la falta de integración socio espacial, ausencia de urbanización y viviendas precarias.

En el tercer capítulo de la presente memoria abordamos el desarrollo urbanístico del Gran Santiago durante la dictadura militar y los primeros gobiernos de la Concertación, estableciendo como límite final el año 1994, en el que entró en vigencia el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y derogó al PRIS. Para ello, fue necesario abordar el cambio que conllevó la instauración de la dictadura cívico-militar, esto es, el establecimiento del régimen neoliberal y las consecuencias que conllevó en distintas esferas del país. Respecto a este último punto, a inicios del régimen no existía claridad o intenciones de configurar un nuevo entendimiento del Estado, sino que sólo había el ánimo refundacional en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile* de 1974. A juicio de Verónica Valdivia, a inicios de la dictadura existía una coexistencia de tendencias ideológicas, a saber, un sector preponderantemente

anticomunista y guiada por la Doctrina de la Seguridad Nacional, y otro sector que era afín a reformas sociales y económicas de carácter estructural. Lo anterior era destacable porque la segunda tendencia ideológica implicaba un corporativismo estatal propio de los períodos de Ibáñez del Campo. No obstante, debido a la crisis económica de mediados de los setenta y la concurrencia de otros factores, como la nueva conformación del alto mando de la oficialidad y la invitación del régimen a civiles para ocupar cargos públicos, propició el cambio de paradigma hacia el enfoque neoliberal, el que tuvo un carácter contrarrevolucionario.

El neoliberalismo, al ser un concepto polisémico, genera controversias respecto a su significado. En base a los trabajos de Tejaswini Ganti y David Harvey, lo caracterizamos como una ideología situada históricamente en el mundo de la posguerra, basada en las ideas de dignidad y libertad individual y en oposición a cualquier forma de intervención estatal que prefiriera valoraciones e ideas colectivas; asimismo, consiste en una desregulación económica y la defensa de la auto regulación del libre mercado. Este cambio contrarrevolucionario del neoliberalismo generó transformaciones radicales de corte político, social, económico y jurídico. La materia urbanística no fue la excepción, puesto que generó una reorientación del rol del Estado en el desarrollo de la ciudad, en la confección de políticas públicas y marcos regulatorios y, en general, en la reconfiguración del Estado. Lo anterior lo especificamos al exponer, por un lado, la reconfiguración del Estado y, por otro, los hitos urbanísticos del período estudiado.

Respecto a la primera manifestación –la reconfiguración del Estado–, destaca el cambio de la división político-administrativa del país mediante la regionalización y municipalización del territorio, y la reestructuración del MINVU que significó la creación de las SEREMI y el SERVIU. Antes de la instauración de la dictadura, el país se ordenaba territorialmente por 25 provincias y, dentro de estas, por departamentos. La Junta Militar, en la *Declaración de Principios*, buscaba la modificación del ordenamiento político-administrativo de Chile con la finalidad de establecer “verdaderas zonas geográficas” a través de regiones, acorde a distintos factores y con el propósito de dotarlas de un grado de autonomía determinado para el desarrollo económico y social de la región. Para ello se dictó el Decreto Ley N° 575 de 1974, el

que dividió el país en regiones y, a su vez, lo subdividió en provincias y municipalidades, estableciendo también las respectivas autoridades; adicionalmente, contempló la figura de la SEREMI y las Direcciones Regionales de los servicios públicos. En cuanto a la municipalidad, se fundaron nuevas comunas en el Gran Santiago como Cerro Navia, Estación Central, Huechuraba, La Pintana, Vitacura, entre otras. Pasando a la reestructuración del MINVU, se dictó el Decreto Ley N° 1.305 de 1975 que apuntó, asimismo, a la regionalización de la cartera ministerial. Para ello, creó la figura del SEREMI del MINVU en cada región y fusionó la CORVI, la CORMU, la CORHABIT y la COU para establecer el SERVIU en cada región. Igualmente, creó siete divisiones en el ministerio, como la de Política Urbana, de Política Habitacional, etc.

Sobre los hitos urbanísticos, destacamos en primer lugar el congelamiento al límite urbano al PRIS mediante el Decreto Supremo N° 193 de 1975 del MINVU, el que además buscaba la densificación de las áreas urbanizadas para aprovechar mejor las redes existentes y reducir costos de urbanización. Esta medida fue acompañada por otras como la concentración de inversiones en infraestructura urbana, la fijación de densidades mínimas para facilitar la congelación de radios urbanos y de concentración de inversiones, entre otros. Otro hito corresponde al DFL N° 458 de 1976 que puso en vigencia la actual LGUC. Para ello, previamente el gobierno militar dictó el Decreto Ley N° 602 de 1974 que otorgó facultades al MINVU para suspender la vigencia, derogar, modificar o adicionar de inmediato todas las disposiciones legales o reglamentarias vigentes relacionadas a construcciones, urbanización instalaciones de agua potable, alcantarillado, gas y electricidad. La LGUC es destacada dentro del derecho urbanístico por sistematizar las técnicas que se habían desarrollado con la anterior Ley de Construcciones y Urbanización, como la planificación urbana, los límites urbanos, el uso de suelo, entre otros; además, amplió el objeto de regulación a ámbitos referidos a la planificación, la urbanización y la construcción; y estableció distintos niveles de acción normativa, como la misma LGUC, la OGUC y las Normas Técnicas.

El tercer hito lo constituye la Política Nacional de Desarrollo Urbano contenida en el Decreto N° 420 de 1979 del MINVU, siendo una de las más polémicas en la historia reciente del urbanismo y la vivienda. La PNDU, desde una perspectiva general, implicó un cambio en la

orientación de la política de desarrollo urbano al compararlo con el DS N° 193 de 1975, puesto que el primero siguió una lógica del modelo neoliberal, esto es, hacia la desregulación y liberalización del desarrollo urbano, una extensión del límite urbano y la liberación de responsabilidades del Estado sobre la dotación de infraestructura y equipamiento en nuevas áreas de expansión urbana, además de que su fundamento afirmaba que el suelo no era un bien escaso y que el límite urbano establecido por el PRIS causaba un desequilibrio de los valores del suelo, lo que no era deseable. Tanto la historiografía como investigadores del urbanismo tienen posturas polémicas sobre el Decreto N° 420, como las de Magdalena Vicuña del Río, Armando de Ramón, Iván Poduje, Antonio Daher, Rodrigo Hidalgo, entre otros. En cuanto a los efectos de la PNDU, destacamos lo sostenido por Armando de Ramón, esto es, la subdivisión de terrenos agrícolas que generó un crecimiento de la ciudad a expensas de este tipo de suelo, el aumento de los precios de los terrenos a pesar de la mayor cantidad de estos, y el deterioro del caso histórico de la ciudad. Además, se ha mencionado el carácter difuso del concepto de bien común, lo que no contempló exigencias de equidad y justicia social, y una mayor contaminación ambiental a causa de un aumento de los vehículos motorizados en la capital. Asimismo, se ha realzado el carácter segregador de la PNDU, como lo ha sostenido Patricio Gross, no sin rebate, como lo hicieron Petermann y Poduje y fue explicado a lo largo de la presente memoria.

Los últimos hitos urbanísticos destacados de la época del régimen militar son el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 y la modificación de la PNDU en 1985. El primero estableció normas de subdivisión de predios rústicos, los que, acorde a Vicuña del Río, generó una expansión de Santiago como ciudad infiltrada –de baja densidad, con intersticios entre la ciudad central y asentamientos menores que la rodeaban, bajo modelos de parcelas de agrado– y como ciudad informal dispersa –una transformación de las áreas rurales del periurbano en zonas de baja densidad–. Por ende, la ciudad capitalina fue objeto de una expansión acelerada en el territorio externo al PRIS y PRMS mediante la edificación y subdivisión de predios rústicos. En cuanto a la modificación de la PNDU, esta se dio en 1985 e implicó una reconsideración a su orientación y principios, ya que varios no se cumplieron. En base a la idea de que existe un rol importante del Estado en la planificación del suelo y en la existencia de imperfecciones dentro del mercado,

dispuso de medidas como la distinción de áreas dentro del área urbana, priorización de zonas dependiendo de la proyección del crecimiento demográfico, entre otros.

Volviendo a los temas relevantes dentro del período del régimen militar destaca la situación y desarrollo de la cuestión habitacional. Para ello, se estudió el contexto en el que se encontraban las distintas clases sociales durante la época y la forma en que se vieron beneficiadas o perjudicadas producto de las medidas de la dictadura. En primer lugar, los sectores populares sufrieron una involución, debido a –en el caso de la organización campesina– la modernización del campo que difuminó el límite entre la vida rural y urbana, la privatización de empresas públicas y actividades productivas, además de la reforma laboral de 1981 que terminó por perjudicar al sector obrero. Por su parte, la clase media sufrió la pérdida de seguridad y estabilidad laboral a causa del proceso de privatización de las empresas estatales, en tanto que los sectores de la pequeña y mediana empresa y el comercio se vieron afectados por la crisis económica de 1982. Igualmente, tanto la clase baja como la clase media sufrieron las consecuencias de las políticas de shock económico, empeorando su situación económica, lo que se ilustra en el aumento de los allegados. En el caso de la clase alta, durante el régimen generaron un aumento significativo de los ingresos de los grupos económicos, con la consecuente concentración de riqueza y desigualdad de ingreso.

Bajo este contexto, acorde a Clarisa Hardy, la Región Metropolitana presentaba una variación de sus comunas acorde a las clases sociales que abarcaba. Destaca la concentración de los habitantes en la provincia de Santiago, la división de la organización concéntrica de la capital –en el distrito central comercial, una zona de maduración con residencias de clase media, un área de crecimiento con residencias modestas, y un anillo de ocupación periférica dispersa de baja calidad habitacional–. El anterior estado de cosas implicaba un desarrollo urbano desigual entre las comunas, carácter que aumentó con la PNDU de 1979 y la política de erradicaciones de campamentos y radicaciones de nuevas poblaciones en otras áreas de la ciudad. Igual aporte contribuyó el Decreto Ley N° 3.516 de 1980 al suburbanizar los sectores rurales de la región.

Posteriormente abordamos el nuevo paradigma de las políticas públicas en materia de vivienda, puesto que, dentro de la política de shock económico, tenían como fundamento

inicial la disminución sustancial del gasto fiscal, por lo que estableció un Estado subsidiario en que el gobierno se limitara a intervenir en aquellas materias y áreas en el mercado y los privados no podían cubrir, y en focalizar la intervención pública en los más pobres. Esto explica que el sistema de financiamiento adoptado por el régimen militar haya sido el subsidio habitacional y programas específicos, como el programa de vivienda básica de 1980, los programas especiales para trabajadores de 1985, los programas de subsidios rurales de 1986, entre otros. En estos programas quedaba de manifiesto que el MINVU dejó de construir viviendas sociales para comenzar a contratar, generalmente mediante licitaciones, con agentes privados a través del SERVIU. También dejaba en evidencia el nuevo sistema de asignación de viviendas a la población mediante el subsidio, el que dependía del valor de la obra habitacional, el monto de ahorro previo de los postulantes y sus condiciones socioeconómicas. Este sistema de asignación ha sido tan relevante que se ha seguido utilizando luego del fin de la dictadura militar, incluso hasta nuestros días.

Otras políticas públicas ilustres y que incidieron fuertemente en la ciudad de Santiago y, a un nivel mayor, la Región Metropolitana son, por un lado, el programa de viviendas sociales básicas y el saneamiento de poblaciones de la Ley N° 18.138, es decir, las políticas de erradicación y radicación de campamentos. Ellas se caracterizan por confirmar el Estado subsidiario, ya que en estas políticas el Estado actuó activa y directamente a aquellas familias que no tenían la capacidad de adquirir una vivienda con servicios básicos. Durante el régimen militar estos tipos de asentamientos informales, al caracterizarse por el componente político de la acción organizada de sus residentes, fueron redefinidos como una manifestación de marginalidad, lo que conllevaba precariedad habitacional, despojándola de su carácter político presente durante fines de los sesenta e inicios de los setenta. Asimismo, para poder intervenir en tales asentamientos, el gobierno militar debió establecer diagnósticos sobre los campamentos, como los censos de 1970 y 1982 y la creación de los Comités Habitacionales Comunales por el Decreto Ley N° 1.088 de 1975 –los que fueron un antecedente del programa de erradicaciones y radicaciones–.

La erradicación de campamentos se concretó con el Programa de Viviendas Básicas para la Marginalidad Habitacional, dispuesto por el Decreto Ley N° 2.552 de 1979 –el que, a su vez, derogó el DL que creó los Comités Habitacionales Comunales–. Mediante este programa, las viviendas eran contratadas por el SERVIU, ejecutadas por el sector privado a través de empresas constructoras elegidas por licitaciones públicas, y entregadas por el mismo SERVIU a los postulantes inscritos en los registros de este sistema, los que eran seleccionados en base a órdenes determinados por puntaje. Las unidades habitacionales que eran entregadas eran denominadas como viviendas sociales básicas, la que consistía en una unidad habitacional completa y definitiva, generalmente ampliable. Respecto a la política de radicación de campamentos, que funcionó de forma paralela, estuvo centrada en la provisión de servicios de urbanización y equipamiento necesarios para los habitantes de tales asentamientos. Las medidas contempladas variaban en ejecución de proyectos de infraestructura para campamentos, la construcción de casetas sanitarias, la entrega de títulos de dominio a los beneficiarios, obras de pavimentación mínima, entre otros.

A la hora de evaluar los resultados de las políticas habitacionales durante el régimen militar, distinguimos entre los programas mencionados. Respecto a la erradicación de campamentos, Rugiero sostuvo que entre 1980 y 1989 se terminaron 222.085 viviendas sociales; por su parte, Hidalgo aseveró que durante 1979 y 1985 se trasladaron 28.887 familias, lo que involucró a 172.218 personas que fueron recibida en La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto, San Bernardo, entre otras. Dentro de las críticas que se ha realizado a esta política se destaca la creación de verdaderas ciudades en los lugares de destino que no tenían las condiciones necesarias en términos de servicios, y que los municipios receptores no tuvieron injerencia a la hora de determinar la ubicación de los nuevos residentes en sus territorios. En cuanto a la radicación de campamentos, entre 1979 y 1992 se realizaron 48.801 soluciones habitacionales, principalmente en Peñalolén, La Pintana, San Bernardo, Recoleta o Maipú; asimismo, la localización de los proyectos de radicación era en sectores periféricos de Santiago. Igualmente, al analizar de forma conjunta los efectos de estas políticas en base al análisis de distintos autores, hubo un crecimiento desmedido de la ciudad relativo a una expansión horizontal, un aumento en la segregación socioespacial en múltiples dimensiones y una desprotección de la

población por parte del Estado al disminuir este último su nivel de intervención en la vivienda social.

El último período tratado en el capítulo tercero fue el desarrollo urbano en los tiempos de la Concertación, específicamente hasta 1994. Con el restablecimiento de la democracia por parte de la coalición política gobernante, el territorio capitalino fue objeto de nueva regulación urbana y de otras materias de incidencia urbanística, de una transformación de la ciudad con características inéditas y coincidentes con las tendencias globales de la época, entre otros factores.

Al estudiar la ciudad de Santiago durante la década de los noventa, es común que la literatura se refiera a esta como la *mancha urbana* para enfatizar el crecimiento de la ciudad –12.049,6 hectáreas entre los años 1991 y 2000– en forma de anillo irregular que se extendió a todas las direcciones, al punto de que a inicios del presente siglo comunas como Padre Hurtado, Lampa y Colina ya estaban relacionadas con la ciudad a través del proceso de ocupación de sus territorios. Con todo, la forma de crecimiento de Santiago entregó un plano general de una ciudad segregada, especialmente en la periferia, y con los sectores medios altos y altos ubicados al oriente y nororiente, como Lo Barnechea, Las Condes y Vitacura. En cambio, pocas comunas contemplan la residencia de tres o más clases socioeconómicas distintas, limitándose a Huechuraba, Peñalolén, La Florida y Puente Alto. Asimismo, y complementando el análisis, se ha sostenido que Santiago es una ciudad fragmentada en tres sentidos: en su segregación socioeconómica, en la sensación de inseguridad y en la estructura político-administrativa de la región.

Este último período estudiado también se caracteriza por tener hechos relevantes en materia urbanística. Estos acontecimientos tenían como punto de partida el diagnóstico realizado en 1990 por el MINVU, en el que se enfatizaba la existencia de ciudades concentradas y segregadas, con distintas calidades de vida de los ciudadanos; el deterioro de barrios históricos, contaminación ambiental, ausencia de participación de la comunidad; y acciones públicas limitadas a la construcción de unidades habitacionales. El primer hecho relevante fue la aprobación de la OGUC contenida en el DS N° 47 de 1992 del MINVU. Luego está la Ley N°

19.175 Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992. Otro hito especialmente relevante en materia de planificación fue la aprobación del PRMS de 1994, puesto que derogó al PRIS y su finalidad era promover el crecimiento por la vía de la densificación y en extensión, aunque se critica que esto no fue llevado a la práctica. En 1997 se incluyó al PRMS la provincia de Chacabuco en su ámbito de aplicación, además de agregar la figura de las ZUDC. El año 1994 también es relevante al entrar en vigencia la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y en 1997 el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otros cuerpos normativos que mencionamos en el capítulo anterior.

Volviendo al PRMS, como mencionamos en el párrafo anterior, su importancia radica en que su promulgación significó la derogación del PRIS; este último instrumento de planificación territorial tuvo el rol de modelar y orientar el desarrollo del Gran Santiago en un período muy convulso en la historia del país. El PRMS tuvo en cuenta los efectos de este lapso, puesto que contenía como diagnóstico de Santiago el crecimiento en *mancha de aceite* de la ciudad y la caída de la densidad –ambos efectos provocados por la PNDU de 1979–. Este instrumento de planificación buscó volver al paradigma de la zonificación y el límite urbano, teniendo en cuenta como objetivos el aumento de la calidad de vida de la población, mejorar la relación ciudad-entorno, proteger el medio ambiente y mejorar la operación de la ciudad. Para ello, se formularon siete objetivos específicos, como la delimitación entre los territorios susceptibles de acoger asentamientos humanos y aquellos que presentaban restricciones, aprovechar de mejor manera los terrenos urbanizables, entre otros. La imagen de ciudad que buscaba el PRMS era una densa.

Las materias destacadas que reguló el PRMS es el límite urbano, la zonificación, la intensidad de uso de suelo, los subcentros de equipamientos y la vialidad estructurante. Estableció dos grandes Macro Áreas, como el Área Urbana Metropolitana –el que se constituía por las áreas urbanizadas y las urbanizables, estas últimas restringidas por el PRIS en un 40% aproximadamente en comparación con el límite impuesto por la PNDU de 1979– y el Área Restringida o Excluida al Desarrollo; asimismo, Pirque, San José de Maipo y Calera de Tango

fueron incluidas en el PRIS para prohibir la subdivisión de suelo rural en parcelas de agrado, aunque ello no fue posible. Respecto a la zonificación, el Área Urbana Metropolitana se dividió en zonas mixtas, zonas de equipamiento metropolitano e intercomunal, áreas verdes y zonas de actividades productivas y de servicio de carácter industrial. Fuera del límite urbano existían otros tipos de uso de suelo, como las áreas de alto riesgo para asentamientos urbanos, áreas de valor natural y/o de interés agropecuario y áreas de resguardo de infraestructura metropolitana. Sobre la intensidad del uso de suelo, el PRMS buscaba aumentar la intensidad del uso de suelo metropolitano a través del incremento de las densidades promedio, dentro de un contexto de desarrollo urbano armónico. Respecto a los subcentros de equipamientos, se identificaron varios de ellos para focalizar la acción estatal en la extensión de servicios y equipamiento a sectores deficitarios, entre otros objetivos. Por último, en cuanto a la vialidad estructurante, el PRMS buscó la constitución de sistemas viales en los que se organizara la ciudad mediante vías metropolitanas, troncales y colectoras.

A pesar de todo lo anterior, el PRMS fue objeto de críticas producto de su poca eficacia como instrumento de planificación. Dentro de ellas, destaca la realizada por Petermann, que sostuvo el incumplimiento del límite urbano impuesto con miras de evitar el crecimiento por extensión. Por otro lado, la determinación de una densidad ajustada del PRMS de 150 hab./ha. a alcanzar en un plazo de 25 años carecía de estudios que fundamentaran establecer ese número. Asimismo, el desarrollo de subcentros fue ineficaz al conseguir el desarrollo solamente de aquellos que ya estaban consolidados a la fecha de puesta en vigencia del PRMS. Tampoco fue eficaz para evitar la subdivisión de suelos rurales en la provincia de Chacabuco –territorio incorporando en 1997–.

Otras modificaciones relevantes del PRMS fue la implementación de las ZODUC y las AUDP, con lo que se incrementó el suelo urbanizable en el Área Metropolitana de Santiago en casi 15.000 hectáreas. Lo anterior se enmarcaba en el concepto del *desarrollo urbano condicionado*, con el que se buscaba mitigar los impactos de los proyectos mediante la asignación de costos de urbanización a los desarrolladores inmobiliarios. En 2003 se incorporó al PRMS los PDUC, tres años después se amplió el ámbito de aplicación del plan a toda la Región Metropolitana, y en

2013 se realizó la modificación “PRMS 100” en el que el MINVU sostuvo que el crecimiento en extensión de Santiago era inevitable, independiente del tamaño del límite urbano. Las sucesivas modificaciones del PRMS dejaron en evidencia que la imagen-objetivo de la ciudad densa no fue posible, pasando a una visión de desarrollo urbano por condiciones en un contexto de crecimiento en expansión inevitable.

El tercer capítulo cierra con un análisis de la política habitacional de los primeros años de la Concertación. Para ello, el gobierno de Patricio Aylwin realizó un análisis crítico de las medidas adoptadas por la dictadura militar en esta materia: por ejemplo, sostuvo que el déficit habitacional rondaba entre las 900.000 y un millón de familias sin casa, frente a una oferta habitacional que durante el régimen de Pinochet fue inferior a la demanda. No obstante, a la hora de establecer y planificar políticas sociales habitacionales mantuvieron algunas aplicadas por el gobierno militar, como el sistema de subsidios a la demanda de vivienda, e innovaron con nuevas políticas. Las propuestas de la Concertación tenían como fundamento tres ideas matrices, como aumentar las viviendas para los más pobres y allegados, mejores barrios y ciudades, y un diseño y ejecución participativos de los programas habitacionales.

Dentro de los programas sociales destaca el de vivienda progresiva o PVP. Fue una innovación del gobierno de Aylwin e iba dirigido a familias individuales o grupos organizados sin vivienda que residían de allegados, o que se encuentren en otras situaciones de marginalidad habitacional. Este contemplaba dos etapas, en que la primera era un sitio urbanizado conformado por una caseta sanitaria y un espacio habitable, y la segunda tenía la construcción de los demás espacios necesarios para lograr la superficie que entregaba una vivienda básica. Otro programa digno de mencionar es el de vivienda básica, creado en 1984, puesto que en los gobiernos de la Concertación logró sus mayores niveles de producción. Un tercer programa nombrado fue el sistema de leasing habitacional de 1996, el que consistía en un subsidio habitacional para el arrendamiento con una promesa de compraventa. Por su parte, el programa de renovación urbana fue implementado en 1991 con la finalidad de fomentar la construcción de viviendas en centros urbanos en zonas centrales deterioradas y con un bajo stock habitacional. Destaca especialmente el programa Chile Barrio, elaborado en 1996 con el

objetivo de tratar la situación de los asentamientos informales existentes, específicamente el desarrollo comunitario e inserción social, la habilitación laboral y productiva, el mejoramiento de la vivienda y el barrio, y el apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza. Además, se enfocó en las viviendas y servicios básicos, títulos de dominio, equipamiento comunitario y desarrollo comunitario y organizacional.

Los resultados de la política habitacional de la década de los noventa contienen éxitos y problemas. En la primera arista destacan tres hechos: la disminución del déficit habitacional – la que disminuyó drásticamente producto de los 618.529 subsidios habitacionales otorgados–, la reducción de asentamientos informales –puesto que en un lapso de seis años más de 260.000 familias de escasos recursos obtuvieron algún tipo de solución habitacional, por lo que la vía de hecho no fue preferida– y la cobertura de servicios básicos a prácticamente toda la población –dejando a Chile como líder entre los países en vías de desarrollo con un alta cobertura de agua potable y alcantarillado urbanos–. En cuanto a los problemas, destacan tres tipos de conflictos: los problemas en la calidad de algunas soluciones habitacionales –las políticas de la Concertación fueron un éxito en términos cuantitativos, pero no de manera cualitativa–, la segregación social desde la acción estatal y sus consecuencias –debido a la localización de los conjuntos habitacionales en la periferia, aisladas socialmente y carentes de equipamientos e infraestructura mínimas–, y los problemas en la posibilidad de mejoramiento de las viviendas. Además, se ha generado el fenómeno de la construcción de viviendas sociales fuera del área metropolitana de Santiago, lo que ha sido acompañado por problemas del aumento del tiempo de desplazamiento, carencias de equipamientos y servicios en nuevas áreas urbanizadas, entre otros; asimismo, se ha destacado la generación de barrios homogéneos y la pérdida de capital social.

En síntesis, toda la información expuesta en la presente memoria tuvo por objeto analizar la relación entre el Estado, la ciudad y el urbanismo en Santiago, específicamente la dependencia de estos puntos con la incidencia de las doctrinas políticas y del régimen de gobierno entre los años 1960 y 1994. Entonces, a pesar de las diferentes períodos presidenciales con sus distintas opciones ideológicas, en términos generales en la ciudad existió un fenómeno común que fue

propio del manejo del Estado de la cuestión urbanística y habitacional, a saber, la transformación de la ciudad mediante la extensión hacia la periferia del territorio, complejizando la dinámica de Santiago y, a la vez, generando segregación socio espacial que ha conllevado, hasta nuestros días, el problema de la exclusión social.

Esta conclusión es importante contextualizarla, puesto que se produjo en un período histórico de grandes cambios en Santiago y el país, y en términos políticos, en diversos proyectos ideológicos para gobernar. No obstante, tales proyectos tienen un denominador común:

“El siglo XX propiamente tal, y en especial su segunda mitad, parecieran haberse gastado en querer tan sólo *rematar* a su predecesor (...). Sólo así cabe entender el principal *leitmotiv* del siglo: su antiliberalismo. En efecto, no ha habido en estos últimos cien años propuesta política alguna, cualquiera fuese su origen, que no haya sido crítica del liberalismo decimonónico”³⁵².

En el caso de Santiago, esta inclinación de los grupos políticos y de la *actitud* del siglo XX chileno era evidentemente causada por las transformaciones vertiginosas que hicieron de la ciudad un lugar muy distinto a aquella urbe de mitad del siglo XIX: la migración del campo a la ciudad y el crecimiento vegetativo aumentó de forma intensa la demografía santiaguina, con todo lo que eso implica –v.gr. mayor demanda por servicios, lugares de trabajo, lugares adecuados para vivir acorde a un estándar mínimo de calidad de vida, entre otros–; ante la presencia de nuevos residentes de la ciudad surgieron nuevas relaciones y tensiones entre las distintas clases sociales, y específicamente la mala calidad de vida de la clase popular; la consolidación de fenómenos urbanos producidos por la urgencia de las necesidades de vida de las personas, como el surgimiento de las poblaciones callampa; los problemas de falta de urbanización y equipamiento en sectores determinados del territorio, lo que facilitó el proceso de segregación socio espacial dentro de la ciudad; las consecuencias de las políticas públicas del Estado en materia urbanística y de vivienda, como la persistencia de la segregación; entre otros factores.

³⁵² Correa et. al. (2019), 367.

Entonces, la forma en que los gobiernos buscaron hacerse cargo de estas contingencias fue mediante el aumento del aparato estatal, no solamente para dar un punto de partida a políticas públicas que buscaban un objetivo determinado acorde a un modelo de ciudad afín a sus ideologías políticas, sino que –especialmente en materia de vivienda– también paliar los efectos rupturistas de la transformación urbana de Santiago y, desde una perspectiva global, del país. Y la insatisfacción que existió producto del modelo de Estado liberal –que era ajeno a las contingencias sociales– mutó dentro del entendimiento del modelo de Estado desarrollista, pero ahora la crítica tenía dos aristas, por un lado, la poca eficiencia del Estado en “alcanzar el ritmo impetuoso” de los procesos de cambio a nivel urbano, y por otro lado, los efectos indeseables que ocurrieron producto de la aplicación de políticas públicas que se fundamentaban en un rol activo del Estado. Ejemplos de lo anterior fueron el hecho de no respetar el límite urbano dispuesto en los instrumentos de planificación territorial, el efecto segregador que conllevaba la técnica de la zonificación para dar forma a la ciudad, la tensión persistente en la convivencia de los distintos usos de suelo, y el problema del déficit habitacional junto a la mala calidad de los asentamientos informales, y posteriormente el de las viviendas sociales.

Nuevamente se repite el tema del déficit habitacional, y esto no es baladí. Como fue expuesto a lo largo de la presente memoria, desde la segunda mitad del siglo XX en adelante fue tomando relevancia paulatina al punto de convertirse en un problema político a nivel nacional e ineludible. Esta situación tuvo su mayor acento entre los últimos años de los cincuenta y los años del gobierno de Salvador Allende, puesto que en ellos, además de su relevancia como tema país, surgió el componente político de los asentamientos informales, al punto de transformarse en un actor político como lo fueron los campamentos. No obstante, durante la dictadura militar el carácter político de los asentamientos fue dejado de lado hasta desaparecer, y consideró los asentamientos informales como un problema de situación socioeconómica que implicó la acción directa del Estado dentro de la lógica subsidiaria. El déficit habitacional resurgió a fines de los ochenta e inicios de los noventa, con el restablecimiento de la democracia. La Concertación alcanzó logros inéditos en la materia, destacando la cantidad de soluciones habitacionales entregadas; no obstante, las críticas surgieron producto de la calidad

de las viviendas y del efecto segregador, de carácter socio espacial, de las ubicaciones de las edificaciones.

Las mismas aristas expuestas en párrafos anteriores se ve en materia de planificación territorial. Los instrumentos de planificación buscaron establecer un conjunto de normas y exigencias a los actores urbanísticos con miras a cumplir con los objetivos planteados en tales instrumentos. Es decir, como Estado desarrollista, los organismos administrativos respectivos buscaron modelar la ciudad *desde arriba*, sobre todo teniendo en cuenta la normativa legal que le otorgaba facultades relevantes al Poder Ejecutivo en este ámbito. Sin embargo, como vimos en el capítulo introductorio, todo ejercicio de planificación tiene el riesgo de no ver los efectos esperados, por lo que la evaluación y corrección de directrices y normas. Ocurrió con ciertos temas regulados en el PRIS, con la PNDU de 1979 y con el PRMS vigente. En el lado contrario se encuentra la regulación dispuesta por el régimen cívico-militar entre finales de los años setenta y mediados de los ochenta, ya que promovió un desarrollo urbano en base a la desregulación y primacía del mercado como esfera determinante de transformación de la ciudad. Aunque el efecto segregador que los autores le imputan a las políticas públicas de la dictadura igualmente está presente en el período anterior y posterior al régimen militar, quedó en evidencia la insuficiencia del entendimiento económico racional del mercado referente a lo urbano, sobre todo en el mercado del suelo. Las fallas de mercado existente justifican una regulación en base a ciertos fundamentos, como que el suelo es un bien escaso, la presencia de agentes económicos con poder de mercado, capaces de influir en la regulación existente, entre otros factores.

Esto nos deja en la siguiente posición: cómo el Estado puede hacerse cargo de situaciones determinadas para alcanzar ciertos objetivos, cómo *alcanzar el ritmo impetuoso* de los tiempos. Para profundizar en esta idea, la presente memoria finalizará con el tratamiento, desde una perspectiva general, del desarrollo y la situación de Santiago luego de 1994 hasta nuestros días, con la finalidad de establecer una serie de factores relevantes y que generan tensiones dentro de la convivencia capitalina.

2. Excurso: la situación de Santiago hasta nuestros días

Para abordar el presente tema, en primer lugar, lo dividiremos en tres puntos: los hechos relevantes en materia urbanística, como la entrada en vigencia de nuevas leyes y la conformación de políticas públicas; los hechos relevantes en materia de planificación; y por último aquellos sucesos importantes relativos a la vivienda. Posteriormente expondremos cambios de los que ha sido objeto la ciudad de Santiago con la finalidad de establecer los problemas actuales de la urbe.

Luego de 1994 han entrado en vigencia distintos cuerpos normativos que ha implicado modificaciones sustanciales al derecho urbanístico y otras ramas jurídicas con las que interactúa, como ocurre con el derecho ambiental. Dentro de las modificaciones a la LGUC destaca la Ley N° 19.472 de 1996, que estableció normas relativas a la calidad de la construcción. Dicho cuerpo legal establece sanciones y exigencias a distintos agentes en materia de calidad de las edificaciones, todo ello a raíz de la coyuntura que existió en nuestro país en la segunda mitad de la década de 1990 sobre la mala calidad de las viviendas sociales entregadas. Por ejemplo, establece que el propietario primer vendedor de una construcción será responsable por todos los daños y perjuicios que provengan de fallas o defectos de ella, sea durante su ejecución o después de terminada, asimismo serán responsables los proyectistas por los errores en que hayan incurrido y que generaron daños o perjuicios; igualmente serán responsables los constructores por fallas, errores o defectos en la construcción, incluyendo las obras ejecutadas por subcontratistas y el uso de materiales o insumos defectuosos. Por otro lado, la ley también establece sanciones en caso de infracciones a la normativa urbanística; mecanismos para asegurar la calidad de la construcción, y otras exigencias análogas. Otra modificación relevante a la LGUC fue la Ley N° 19.939 de 2004, que estableció la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores. Esta ley contempló las declaratorias de utilidad pública en terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales de servicio y parques intercomunales y comunales; estas declaratorias no son perpetuas, sino que duran un plazo determinado antes de que opere su caducidad – específicamente un plazo de diez años–. Al año siguiente nuevamente fue modificada la LGUC

mediante la Ley N° 20.016 que estableció normas relativas a la calidad de la construcción. Dispuso, entre otras materias, de acciones para hacer efectivas las responsabilidades del artículo 18 de la LGUC, la existencia de revisores independientes con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de los proyectos y obras que están contempladas en una solicitud de permiso de edificación. En 2014 existió otro cambio a la LGUC relacionado a la declaratoria de utilidad pública, esta vez a través de la Ley N° 20.791 sobre las afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores. Entre las materias destacadas declaró de utilidad pública, entre otros terrenos, los situados en el área rural que los planes reguladores intercomunales destinen a vialidad. Asimismo, dispuso la posibilidad de fijar con exactitud los trazados y anchos de los espacios declarados de utilidad pública en los planes reguladores comunales, seccionales o intercomunales, a través de planos de detalle.

Otros cuerpos normativos dignos de ser mencionados son, en primer lugar, la Ley N° 20.443 de 2010 que estableció un procedimiento de demandas colectivas a juicios por daños o perjuicios en la calidad de las construcciones; la Ley N° 20.672 de 2013 que renovó y modificó el procedimiento de regularización de ampliaciones de viviendas sociales contemplado en la Ley N° 20.251; la Ley N° 20.920 de 2016 que estableció el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje; la Ley N° 20.958 de 2016 que estableció un sistema de aportes al espacio público; la Ley N° 21.078 de 2018 sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano; la Ley N° 21.202 de 2020 de protección de humedales urbanos; la Ley N° 21.450 de 2022 de integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional –y su modificación por la Ley N° 21.558 al año siguiente–.

Otras ramas jurídicas también han contemplado la creación de cuerpos normativos relevantes en materia urbanística, como sucede principalmente dentro del derecho ambiental. Recordemos que el punto de partida de este tipo de legislación data en 1993 con la Ley N° 19.300 que establece las bases generales del medio ambiente. Con el paso del tiempo se ha desarrollado y consolidado un entramado normativo y una institucionalidad sectorial, como ocurre con el establecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); la Ley

N° 20.417 de 2010 que creó el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA); y la Ley N° 20.600 de 2012 que creó los Tribunales Ambientales (TA).

En materia de política de desarrollo urbano, destaca la instauración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 mediante el Decreto Supremo N° 78 publicado en marzo de 2014 por el MINVU, y que se encuentra actualmente vigente. Esta política, según el artículo 1° del decreto supremo, tiene como objetivo central el generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas, reconociendo una serie de principios rectores –gradualidad, descentralización, equidad, integración social, participación, calidad, entre otros– y objetivos generales acorde a ejes temáticos –integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio, e institucionalidad y gobernanza–. Asimismo, esta política creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, un organismo asesor del Presidente de la República cuya función es servir de instancia consultiva y asesora para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

La política de desarrollo urbano de 2014 elaboró sus propuestas en base a un diagnóstico crítico dividido en siete puntos. El primero se refiere a la población urbana y viviendas –sostuvo la consolidación del proceso de urbanización del país, el envejecimiento de la población, la baja en el número de personas por viviendas y el aumento del parque habitacional junto con la disminución del tamaño de los hogares, además de la variación de los tipos de vivienda entre casas y departamentos, con la consecuente disminución de la tasa de expansión de urbanizaciones en el territorio–; luego viene el déficit habitacional y cobertura de servicios básicos –una reducción del déficit y amplia cobertura de servicios en todas las ciudades y centros poblados del país en comparación a la década de los ochenta e inicios de los noventa–; la desigualdad y segregación socio espacial –acorde al coeficiente Gini, Chile es el país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que se manifiesta en sus ciudades; además de la segregación generada por políticas de vivienda social al privilegiar la cantidad sobre la localización–; nuevos proyectos y sustentabilidad –el crecimiento y transformación de las ciudades y poblaciones deben tener en cuenta el desarrollo

sustentable, es decir, los efectos que generarán en el territorio y en sus habitantes–; el cuidado del medio ambiente –las decisiones de intervenir el territorio mediante edificaciones deben tomar en cuenta los sistemas naturales en que se integran–; la protección del patrimonio –en general, las declaratorias de protección de inmuebles bajo los regímenes de la normativa de monumentos nacionales y urbanismo no implica posibilidades efectivas de gestión y financiamiento, lo que genera efectos contraproducentes–; y el sistema de gobierno de las ciudades y el territorio –existe consenso en que el sistema público en materia de desarrollo urbano sufre de una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación–³⁵³.

Respecto a la planificación, y como abordamos en páginas anteriores, luego de la entrada en vigencia del PRMS este fue rápidamente objeto de modificaciones. En 1997 fue incorporado a la aplicación del plan la provincia de Chacabuco, esto es, las comunas de Colina, Lampa y Tiltil. Asimismo, estableció la regulación de las zonas urbanas de desarrollo condicionado y las áreas urbanizables de desarrollo prioritario, lo que implicó un aumento del suelo urbanizable del Área Metropolitana de Santiago. Por su parte, en 2003 se incorporaron los proyectos de desarrollo urbano condicionado. En 2006 se amplió el ámbito de aplicación del PRMS a toda la Región Metropolitana, incorporando las provincias de Melipilla y Talagante y las comunas de Buin y Paine. Una de las modificaciones relevantes fue la “PRMS 100” en 2013, en que, entre otros cambios, se amplió en 10.262 hectáreas urbanizables condicionadas al buscar el desarrollo urbano de la ciudad, por ende, fue otra manifestación más de la planificación por condiciones, la que consideraba que el crecimiento en extensión de Santiago era inevitable. Para ello, contempló dentro del desarrollo condicionado las Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC) y las Zonas de Reconversión Urbana Condicionada (ZURC). También ha existido la creación de otros instrumentos relevantes en materia de planificación, esta vez en el derecho ambiental. La mencionada Ley N° 20.417 estableció la figura de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), cuya definición se encuentra en el artículo 2° letra i bis) de la Ley N° 19.300: en resumidas cuentas, es un procedimiento realizado por el ministerio sectorial respectivo para

³⁵³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014), 66-69.

incorporar las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de políticas y planes de carácter normativo general, que puedan tener impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad. La EAE permite, entonces, que se incorporen tales criterios en planes e instrumentos de ordenamiento territorial, como los planes reguladores intercomunales (PRI) y comunales (PRC), planes seccionales, entre otros. Otro instrumento sujeto a EAE y que fue creado recientemente es el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) mediante la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País, del año 2018. Este último cuerpo normativo otorgó mayor autonomía y funciones y atribuciones a los gobiernos regionales, reemplazó la figura del intendente por la del delegado presidencial regional, entre otras materias. Es así que a través del PROT puede elaborarse un instrumento que contemple un desarrollo a nivel regional.

El tercer punto a abordar se centra en los hechos relevantes en materia habitacional. Uno de los hitos en esta materia fue la Nueva Política Habitacional implantada en 2006, durante el gobierno de Ricardo Lagos. Esta política de vivienda pretendía, por un lado, seguir con la disminución del déficit habitacional y, por otro lado, mantener la focalización de los recursos estatales a los sectores más pobres del país³⁵⁴. Tomando como base una fase de diagnóstico elaborada en la década de los noventa estableció distintas medidas, entre las que destacan el Programa de Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (PVSDSD) y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV). Acorde a Alonso Rivera, estos programas promovían el tipo de solución dinámica, es decir, establecía estándares mínimos para que el beneficiario posteriormente remodelara su vivienda³⁵⁵. El PVSDSD estaba destinado a la población de menores recursos y en condiciones de pobreza para acceder a una vivienda –preferentemente el primer quintil de la población– y que no están calificados para obtener crédito en entidades financieras. La entrega consistía en una unidad habitacional de 25 m² aproximados, con la posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m² por parte de las familias beneficiadas. El FSV, por su parte, también estaba destinado a familias que estaban bajo la línea de pobreza, no obstante, tenía un enfoque distinto: tomó en cuenta los diversos requerimientos habitacionales dentro de la demanda por

³⁵⁴ Fernández (2008), 104.

³⁵⁵ Rivera (2012), 41.

soluciones de vivienda. En específico, el FSV contemplaba la entrega de fondos mediante la postulación de proyectos habitacionales de carácter local de barrios y grupos de pequeña escala. Esto permitió que las características de los proyectos variaran y tuvieran innovaciones a través de la conformación de distintos tipos de solución habitacional. Asimismo, otro aspecto destacable es el factor de la participación en la elaboración de proyectos, ya que son los postulantes los que deciden el tipo de proyecto que más se ajusta a sus necesidades. Para su postulación, las familias deben participar en grupos previamente organizados para que puedan participar en los proyectos. En caso de que sean seleccionadas, se les entregará un subsidio que, junto al ahorro, les permitirá la construcción de determinadas soluciones habitacionales elegidas –v.gr. una vivienda con estándares mínimos, densificación predial, construcción de viviendas en nuevos sitios, mejoramiento o rehabilitación de viviendas, entre otros–³⁵⁶. Respecto a sus efectos, se ha criticado la ubicación de los proyectos financiados por el FSV, ya que se localizan preferentemente en zonas rurales o urbanas de pequeños asentamientos, o bien aledañas a lugares urbanos consolidados –como Lampa, Buin, Peñalolén, La Florida o San Bernardo–, lo que significa largos tiempos de traslado a núcleos urbanos y la concentración de grupos sociales homogéneos que se ven segregados socio espacialmente³⁵⁷.

Otros programas destacados en esta materia han sido Chile Barrio –mencionado en el capítulo anterior–, elaborado en 1996 y potenciado con la Nueva Política Habitacional del gobierno de Lagos. Asimismo, se fortalecieron los proyectos de rehabilitación de espacios públicos patrimoniales, como el Programa Concursable de Obras de Espacios Públicos. Posteriormente, en el período de Michelle Bachelet la política habitacional se enfocó en la reducción del déficit habitacional y en la mejora cualitativa de las viviendas y los barrios. Para ello, aumentaron los estándares de construcción de viviendas sociales, se crearon programas que permitieron a antiguos beneficiarios mejorar sus viviendas y se mejoró el acceso a la vivienda de calidad a la clase media³⁵⁸. Otra innovación ha sido la creación de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) en 2004, el Programa de Protección del Patrimonio Familiar en 2006 y una serie

³⁵⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004), 305-307, 310-311, 315; Rivera (2012), 41-42.

³⁵⁷ Fernández (2008), 110-111.

³⁵⁸ Rivera (2012), 42.

de subsidios habitacionales, apareciendo de forma continua aquellos destinados a la clase media³⁵⁹.

El último punto a tratar versa sobre los cambios de los que ha sido objeto Santiago con la finalidad de determinar los problemas actuales que existen. Respecto a la forma que ha tomado la ciudad durante el presente siglo ha existido la discusión sobre el carácter de esta, es decir, si Santiago ha crecido en forma de extensión o en densidad. En esta materia, Luis Fuentes y Mario Pezoa sostienen que la forma en que se ha planteado el debate constituye una falsa disyuntiva, puesto que la capital se ha extendido y densificado al mismo tiempo. Por ejemplo, entre 1992 y 2012 la mancha urbana de Santiago creció 34 mil hectáreas de forma difusa, lo que implica una expansión como conjunto: las comunas del poniente han sido las que más han crecido, seguidas de las comunas del norte como Quilicura, Huechuraba, Lampa, Tiltil y Colina; en tercer lugar se encuentra el sector oriente y, por último, el sector sur, considerándose en esta última zona las comunas de Pirque, Paine y Buin mediante las parcelas de agrado. De forma paralela, otra tendencia que ha existido según los autores es el crecimiento interior de la ciudad a través de la transformación de barrios residenciales de menor densidad en sectores de departamentos y oficinas. Al momento de estudiar los permisos de edificación de obra nueva, Fuentes y Pezoa expusieron que entre 1992 y 2012 se aprobaron más de 37 millones de mts² de obras nuevas en las comunas del centro de Santiago, siendo equivalentes a 3.700 hectáreas de crecimiento por implosión. Comunas como Santiago Centro y barrios de Providencia, Ñuñoa, Recoleta, San Miguel y Las Condes han sido los principales territorios en los que aumentó considerablemente la construcción en altura³⁶⁰.

Conclusiones similares existen en el estudio de Carlos De Mattos, Luis Fuentes y Felipe Link, quienes sostienen que la ciudad muestra “una evolución compleja en la que se manifiestan simultáneamente fenómenos de verticalización, expansión y dispersión, tal como se ha comprobado para la gran mayoría de las grandes urbes del mundo entero (...)”³⁶¹. Entre los factores que destacaron se encuentra el aumento de viviendas con una y dos personas en

³⁵⁹ Imilán (2016), 10-13.

³⁶⁰ Fuentes y Pezoa (2018), 138-145.

³⁶¹ De Mattos, Fuentes y Link (2014), 210.

Santiago; la relación inversamente proporcional entre el número de personas por vivienda y su presencia relativa en zonas centrales; la edad predominantemente joven de los jefes de hogar en la zona central, hecho distinto a los hogares ubicados en el periurbano expandido; entre otros, lo que permite describir la variedad de la estructura socio demográfica de Santiago, que varía entre la zona central y los periurbanos pericentrales y exteriores³⁶².

La forma del crecimiento de Santiago se relaciona, a su vez, con el fenómeno de la segregación socio espacial, específicamente cómo ha ido evolucionando a lo largo de las recientes décadas. Alejandra Rasse, María Sarella y Francisco Sabatini realizaron un estudio que buscaba localizar dónde vivían los pobres de la ciudad. Dentro de los resultados es relevante que desde el año 2000 no existe un proceso masivo de migración de hogares de bajos ingresos desde el área metropolitana del Gran Santiago hacia zonas de expansión sobre el periurbano; asimismo, la producción de vivienda social a partir del mismo año mencionado es mucho menor a las décadas de los ochenta y noventa, lo que genera que el aumento de proporción de vivienda en comunas del periurbano entre 2001 y 2017, que es mayor al período entre 1980 y 2000, no es significativo en número absoluto de unidades de vivienda. Sin embargo, esa expansión del periurbano corresponde principalmente a viviendas de grupos socioeconómicos medios y altos manifestados por condominios y parcelas de agrado, lo que permite sostener que los conjuntos de viviendas sociales no se han encontrado en esas zonas debido al aumento del precio del suelo mas no por su uso actual, sino debido a la expectativa de un desarrollo inmobiliario de estratos medios. Por ende, a la hora de establecer la ubicación de los pobres, los autores aseveraron que los hogares de bajos ingresos del área metropolitana de la ciudad han tenido que buscar alternativas accesibles al interior de la ciudad, lo que se explica, por ejemplo, con la exclusión de los pobres al mercado de la vivienda y el aumento de las familias viviendo en campamentos, allegadas o hacinadas mediante el arriendo³⁶³. Al momento de establecer un patrón de segregación, los autores sostienen que se caracterizaría por

³⁶² De Mattos, Fuentes y Link (2014), 211-213.

³⁶³ Rasse, Sarella y Sabatini (2021), 47-54.

“1) la extensión del cono de alta renta a todo el oriente de la ciudad, quedando solo algunas zonas de concentración de grupos populares en parte del territorio poniente de la comuna de Peñalolén; 2) las áreas populares se concentran en el sector norte, sur y poniente de la ciudad, pero compartiendo el territorio con otros grupos sociales, incluso medios-altos, disminuyendo así su segregación de gran escala; y 3) las áreas de expansión de la metrópolis, tanto urbanas como rurales, son progresivamente ocupadas por grupos medios-altos, siendo cada vez más difícil la localización en ellas de grupos populares. En suma, la segregación de los hogares más pobres ha disminuido su escala, aunque los grupos de altos ingresos siguen estando segregados al oriente de la ciudad”³⁶⁴.

Como se puede inferir de lo anterior, la transformación de la ciudad ha generado que en el mercado del suelo exista un aumento de demanda, sobre todo de edificaciones destinadas a lo habitacional, en el que puedan satisfacer las expectativas de los sectores medios y altos. Ello ha generado que la vivienda social haya disminuido y, por consiguiente, en las recientes décadas los grupos socioeconómicamente desventajados no se vean desplazados a sectores periféricos a través de construcciones de vivienda social, sino que se ven desplazados o resignados a satisfacer sus necesidades habitacionales debido a los altos precios del mercado de la vivienda. Esto puede explicar que la pobreza en términos urbanos se manifieste en fenómenos como los campamentos, el hacinamiento y el allegamiento, y que sectores de bajos ingresos tengan una presencia importante en centros históricos de localidades conurbadas³⁶⁵. Ahora bien, a la hora de hablar de segregación en estos últimos años, y acorde a lo expuesto por Rasse, Sarella y Sabatini, tanto grupos medios como altos han expandido el territorio urbano y, asimismo, se han ubicado en sectores que décadas pasadas correspondían a la periferia popular³⁶⁶. No obstante, autores como Javier Ruiz-Tagle han cuestionado la relación entre la disminución de la segregación y coexistencia física entre distintas clases socioeconómicas.

³⁶⁴ Rasse, Sarella y Sabatini (2021), 54.

³⁶⁵ Rasse, Sarella y Sabatini (2021), 52.

³⁶⁶ Rasse, Sarella y Sabatini (2021), 52.

Desde un concepto de integración social compuesto por cuatro dimensiones –física, como la proximidad entre grupos diversos; funcional, como el acceso efectivo a oportunidades y servicios; relacional, como interacciones no jerárquicas; y simbólica, como la identificación con un territorio común–, el autor analizó el caso de la comuna de La Florida, debido a su historia como un lugar de tomas de terreno, proyectos de vivienda social y población de clase media y media-alta durante los últimos años; por ende, un territorio en el que coexisten físicamente diversos estratos sociales³⁶⁷. Dentro de sus conclusiones es elocuente al sostener que la alta proximidad de los grupos socioeconómicos no asegura una integración social, ya que existe tendencia a que las clases medias y –especialmente– medias-altas se encierren, se utilice poco el equipamiento del espacio público y exista un bajo apego territorial de las redes sociales de la clase media. Respecto a la dimensión funcional, Ruiz-Tagle sostiene que a pesar de los intercambios de bienes y servicios, los habitantes de clases bajas no sienten los beneficios de la coexistencia física y su interacción con personas de otras clases sociales. En tercer lugar, en relación a la dimensión relacional, existe la clase baja como una comunidad establecida y cohesionada que no se relaciona de forma relevante con la clase media debido al fenómeno del clasismo y las políticas focalizadas. En último lugar, en términos simbólicos los sectores de bajos ingresos sienten que los cambios no son para ellos, y la clase media no siente una identidad con el barrio³⁶⁸. En consecuencia, queda en evidencia que la mera coexistencia física no asegura integración social; es más, en algunos casos puede ser contraproducente debido a la posibilidad de generar conflictos entre los distintos estratos sociales, como puede ocurrir en materia de seguridad y espacio público.

Otro fenómeno que fue mencionado como una manifestación de pobreza en la ciudad y que ha ido en aumento durante la década pasada es la situación de los campamentos. Para ello, tomaremos el estudio elaborado por el Centro de Políticas Públicas UC del año 2020. Dentro de los hechos relevantes, destaca que durante la década de los años 2000 diversos programas fueron formulados para abordar esta materia, como el Programa Chile Barrio, el Catastro de Campamentos de 2007 y el Programa de Campamentos de 2010. Este último programa se

³⁶⁷ Ruiz-Tagle (2016), 81-84.

³⁶⁸ Ruiz-Tagle (2016), 99.

implementó en 2011, y entre ese año y 2018 consideró 657 campamentos catastrados en 2011, lo que implicó que no considerara nuevos campamentos que surgieron en años posteriores al último año mencionado. A partir de los resultados del programa, se afirma un crecimiento sostenido a nivel nacional de la cantidad de familias que viven en campamentos –un 72% entre 2011 y 2019, año en que fue actualizado el catastro–; desde 2016 en adelante el alza de las familias viviendo en campamentos fue significativa. En el caso de la Región Metropolitana, entre el período mencionado disminuyeron la cantidad de campamentos a un 23%, pero aumentó la cantidad de familias en un 29%. Los autores del estudio mencionaron como una de las causas de esta situación que el Programa de Campamentos funciona solamente como un paliativo frente al problema de que miles de familias deban trasladarse a campamentos, como ocurre con una escasez de vivienda social relacionada con el déficit existente, incluso a pesar de tener un subsidio habitacional asignado³⁶⁹.

En 2022 el MINVU, junto al Banco Interamericano de Desarrollo, elaboró y presentó un nuevo Catastro Nacional de Campamentos, el que contabilizó 1.901 asentamientos a nivel nacional que albergaban a 71.961 hogares. Es decir, respecto de 2019 identificó 355 nuevos campamentos y 29.112 nuevos hogares. En el caso de la Región Metropolitana, esta contaba con 142 campamentos y 13.392 hogares, y cuya población migrante era de 31%. A nivel nacional, dentro de los motivos que esgrimieron para vivir en tales asentamientos, un 55% de las familias declaró que fue por bajos ingresos y el 47% por el alto costo de los arriendos³⁷⁰. No obstante, organizaciones dedicadas al tratamiento del déficit habitacional se han percatado del cambio de la configuración de los campamentos. Por ejemplo, mencionan que de la antigua realidad de estar asociados a la pobreza y a una expectativa transitoria, se ha pasado a la existencia de asentamientos de “materialidad semiconsolidada”, esto es, con estructuras sin terminar, y “semiprecaria”, similar a una mediagua; una mayor cantidad promedio de familias viviendo en un campamento; y la existencia de servicios como negocios o restaurantes³⁷¹.

³⁶⁹ Matus, et. al. (2020), 6-16

³⁷⁰ Gobierno de Chile. MINVU presenta el Catastro Nacional de Campamentos 2022. 26 de octubre de 2022.

³⁷¹ La Tercera. Del nylon, al ladrillo y la cerámica: la evolución de los campamentos. 24 de marzo de 2023.

Un elemento que ha tomado interés al momento de estudiar el desarrollo de las ciudades es la inmigración, puesto que entre 2010 y 2015 Chile fue el país dentro de América Latina y el Caribe con el mayor aumento del número de inmigrantes; asimismo, entre 2017 y 2018 la población migrante registrada pasó de 746.465 personas a una estimación de 1.251.225 personas³⁷². Slaven Razmilic analizó los efectos de la inmigración en materia habitacional y urbana y sostuvo los siguientes puntos: la mitad de los inmigrantes en Chile viven en doce comunas, las que en conjunto suman menos del 15% de la población total del país –entre las que, dentro de la Región Metropolitana, destacan Quilicura, Santiago, Recoleta y Estación Central como aquellas que aumentaron vertiginosamente su población inmigrante–; Recoleta y Estación Central han sido las comunas que más población local ha perdido y, al mismo tiempo, sí observa un crecimiento explosivo de inmigrantes. También existen diferencias sobre el origen de los inmigrantes que residen en las distintas comunas: por ejemplo, Santiago, Independencia y Recoleta destacan por tener un alto porcentaje de población peruana, boliviana y venezolana; en el caso de comunas del sector oriente, destacan por concentran inmigrantes europeos y norteamericanos; mientras que la población haitiana se encuentra concentrada principalmente en Quilicura, Estación Central, Santiago y San Bernardo, y en comunas periféricas. Estos últimos grupos –la población haitiana y la norteamericana-europea– son relevantes ,puesto que, por un lado, los inmigrantes haitianos cuentan con una baja proporción de adultos con educación superior y, por otro lado, los inmigrantes norteamericano-europeos cuentan con un 80% promedio de estudios superiores; asimismo, difieren en los lugares en los que acceden a la ciudad, ya que los inmigrantes de alta calificación tienden a localizarse que en las mismas zonas que la población chilena perteneciente a la élite local³⁷³.

Por último, en temas de sustentabilidad, la ciudad de Santiago puede analizarse desde diversas aristas, las que destacamos el transporte urbano, la calidad ambiental del aire, del agua y de diversas zonas de la urbe; el sistema de transporte urbano; la gestión del agua; la gestión de residuos; entre otras materias cuya profundización excede el tema de la presente memoria³⁷⁴.

³⁷² CEPAL / OIT (2017), 15; Instituto Nacional de Estadísticas (2019), 11-12.

³⁷³ Razmilic (2019). En: Aninat y Vergara (eds.) (2019), 105-119.

³⁷⁴ Para analizar en profundidad, véase Barton y Kopfmüller (eds.) (2016), 100-347.

Lo importante a tener en cuenta es que la dinámica de la ciudad, al constituirse por una continua y tensa relación entre los distintos grupos, agentes y autoridades que conviven en un espacio común, no sólo es relevante una perspectiva física de esa interacción, sino una que considere distintas dimensiones que permitan evaluar la realidad de Santiago en base a la integración social y la sustentabilidad. En otras palabras, que permita una vida lo más adecuada posible a sus habitantes cuyas condiciones puedan persistir sólidamente a lo largo del tiempo.

BILIOGRAFÍA

Libros y artículos de investigación:

Abufhele, Valentina (2019). "La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile", en *Revista EURE*, Vol. 45, N° 135, 49-69.

Alvarado, Luis; Cheetham, Rosemond; y Rojas, Gastón (1973). "Movilización en torno al problema de la vivienda", en *Revista EURE*, n°7, 37-70.

Banco Central de Chile (1989). *Indicadores económicos y sociales: 1960-1988*. Santiago: Banco Central de Chile.

Barton, Jonathan, y Kopfmüller, Jürgen (eds.) (2016). *Santiago 2030*. Santiago: RIL editores.

Bravo, Luis (1996). "Vivienda Social Industrializada: la experiencia chilena (1960-1995)", en *Boletín del Instituto de la Vivienda, Revista INVI*, n°28, 2-36.

Cabello, Mario (2015). *Derecho urbanístico y planificación urbana: historia, análisis y proyecciones*. Memoria de título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago; Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Candina, Azun (2015). "Población y sociedad", en: Fernandois, Joaquín (coord.). *Chile. La búsqueda de la democracia. Tomo 5, 1960-2010*. Madrid: Fundación MAPFRE, Taurus.

Castells, Manuel (1973). "Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile", en *Revista EURE*, n°7, 9-35.

CEPAL / OIT (2017). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41370-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-inmigracion-laboral-america-latina>

Chueca, Francisco (2011). *Breve historia del urbanismo*. España: Editorial Alianza.

Correa, Sofía, et. al. (2001). *Documentos del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Correa, Sofía (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Correa, Sofía, et. al. (2019). *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójal*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2015). "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", en *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Año 22, N°2, 93-138.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2017). "La formación del Derecho urbanístico chileno a partir del siglo XIX: de la legislación urbanística al Derecho urbanístico integrado", en: *Revista de Derecho* (Vol. XXX-N°1-Junio).

Daher, Antonio (1991). "Neoliberalismo urbano en Chile", en *Estudios Públicos*, N° 43, 281-299.

De Mattos, Carlos, et. al (eds.) (2004). *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR.

De Mattos, Carlos; Fuentes, Luis; y Link, Felipe (2014). "Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana?", en *Revista INVI*, Vol. N°29, 193-219.

De Ramón, Armando (1978). "Santiago de Chile, 1850-1900: Límites urbanos y segregación espacial", en *Revista Paraguaya de Sociología*, N°42-43, 253-276.

De Ramón, Armando (1990). "La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile, 1920-1970", en *Revista EURE*, N°50, 5-17.

De Ramón, Armando (2000). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Catalonia.

Ducci, María Elena (1997). "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en *Revista EURE*, Vol. XXIII, N° 69, 99-115.

Espinoza, Vicente (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.

Espinoza, Omar (2018). *Políticas Sociales de Vivienda en Dictadura*. Tesis para optar el título de Profesor de Historia y Ciencias Sociales, Licenciatura en Educación. Valdivia: Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Chile.

Estefane, Andrés (2017). "Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016". En: Jaksic, Iván, y Rengifo, Francisca (eds.). *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo II, Estado y sociedad*. Santiago: Fondo de Cultura Económica. 87-138.

Fernández, Juan (2008). "Pobreza urbana y políticas habitacionales en Chile (1990-2005). ¿De la exclusión social a la integración? En: Ziccardi, Alicia (comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre CLASCO. 99-122.

Fernández Richard, José (2012a). "Historia del Derecho Urbanístico Chileno", en *Revista de Derecho Público*, Vol. N°77, 79-97.

Fernández Richard, José (2012b). "Síntesis de la evolución histórica experimentada por la legislación urbanística chilena", en: *Revista de Derecho*, N°28, 51-75.

Ferrando, Francisco (2008). "Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflicto", en *Revista de Urbanismo*, n°18.
<https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/249>

Fuentes, Luis y Pezoa, Mario (2018). "Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992 – 2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano", en *Revista de Geografía Norte Grande*, 70, 131-151.

Galetovic, Alexander (ed.) (2006). *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Ganti, Tejaswini (2014). "Neoliberalism", en *Annual Review of Anthropology*, Vol. 43, 89-104.

Garcés, Mario (2002). *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*. Santiago: LOM Ediciones.

Gazmuri, Cristián (2012). *Historia de Chile. 1891-1994*. Santiago: RIL Editores.

Gil, Diego (2016). "Derecho a la vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile". En: Barroso, Luis, et. al. *La Desigualdad: SELA*. Buenos Aires: Ediciones Librería. 262-281.

Gil, Diego, y Bucarey, Nicolás (2021). "Derecho urbanístico y exclusión social", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 48, N° 1, 107-131.

Góngora, Mario (2013). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria.

Gross, Patricio (1991). "Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos", en *Revista EURE*, Vol. XVII N°52/53, 27-52.

Gurovich, Alberto (2000). "Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago", en *Revista de Urbanismo*, N°2, 1-39.
<https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/12304>

Hardy, Clarisa (1989). *La ciudad escindida*. Santiago: Sociedad Editora e Impresora Alborada S.A.

Hardy, Clarisa (1997). "Las políticas sociales en Chile". En: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). *Chile 96. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO. 119-136.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Hidalgo, Rodrigo (1999). "Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago", en *Revista de Geografía Norte Grande*, N°26, 69-77.

Hidalgo, Rodrigo (2000). "La reestructuración de la administración pública y las innovaciones en la política de vivienda en Chile en la década de 1950", en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 4,
<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/283>

Hidalgo, Rodrigo (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, en *Revista EURE*, Vol. XXXIII, N°98, 57-75.

Hidalgo, Rodrigo (2019). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en Santiago del siglo XX*. Santiago: RIL editores.

Imilán, Walter (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal*. Contested Cities: WPCC-16004. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/141198/Políticas-y-luchas-por-la-vivienda-en-chile-el-camino-neoliberal.pdf;jsessionid=5E45622630F8376978A3C50ADB2B3059?sequence=1>

Instituto Nacional de Estadísticas, y Departamento de Extranjería y Migración (2019). *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2018*. Santiago: INE/DEM. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2019-metodolog%C3%ADa.pdf?sfvrsn=5b145256_6

Jocelyn-Holt, Alfredo (2004). *Historia General de Chile, III. Amos, señores y patricios*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Jocelyn-Holt, Alfredo (2014). *El Chile perplejo*. Santiago: Penguin Random House.

López, Ernesto. “La falacia de la pobreza en los ‘guetos verticales’”. ARQ 98, Santiago de Chile, 149-151. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151996/La-falacia-de-la-pobreza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Maturana Miranda, Francisco (2017). “¿Ausencia de planificación urbana en Chile? Algunas reflexiones”, en *Cybergeo: European Journal of Geography* (En línea), 20 años de Cybergeo, consultado el 1 de diciembre 2020. <http://journals.openedition.org/cybergeo/28064>

Matus, Christian, et. al. (2020). *Los campamentos en la política urbana chilena: desafíos y propuestas para abordar una problemática en crecimiento*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública, Año 15, N° 128.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004). *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2012). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 1, Antecedentes históricos*. Santiago: LOM Ediciones.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol. 4, Política Nacional de Desarrollo Urbano*. PNUD.

Monti, Alejandra (2020). "De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. John Friedmann en Chile 1959-1966", en *Revista EURE*, Vol. 46, N°137, 27-46.

Morales, Eduardo y Rojas, Sergio (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*. Documento de Trabajo N° 280. Santiago: Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Naranjo, Gloria (2009). "El rol de la ciudad infiltrada en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Santiago de Chile", en *Estudios Geográficos*, Vol. LXX, 266, 205-229.

Ortúzar, Santiago (2010). *Introducción a la planificación territorial*. Santiago: Ediciones Universidad Central.

Palma, Eduardo, y Sanfuentes, Andrés (1979). "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)", en *Revista EURE*, Vol. VI, N°16, 23-55.

Pavez, María Isabel (2009). "Planificación urbana y regional para Santiago de Chile desde 1960: aporte conceptual y proyectual temprano para la sustentabilidad", en *Investigaciones Geográficas*, N°41, 111-129.

Prieto, Santiago (2007). "La ciudad ideal", en *Ars Médica, Revista de Humanidades*, Vol. 2, 215-234.

Rajevic, Enrique (2000). "Derecho y legislación urbanística en Chile", en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Vol. II, n°2, julio-diciembre, 527-548.

Raposo, Alfonso (1999). "La Vivienda Social de la CORVI. Un otro patrimonio", en *Boletín del Instituto de la Vivienda, Revista INVI*, Vol. 14, N°37, 41-73.

Rasse, Alejandra; Sarella, María; y Sabatini, Francisco (2021). "Desde la segregación a la exclusión residencial. ¿Dónde están los nuevos hogares pobres (2000-2017) de la ciudad de Santiago, Chile?", en *Revista de Urbanismo*, (44), 39-59.

Razmilic, Slaven (2019). "Inmigración, vivienda y territorio". En: Aninat, Isabel, y Vergara, Rodrigo (eds.) (2019). *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. 101-147.

Rivera, Álvaro (2012). "Historia de la política habitacional en el área metropolitana", en *Revista CIS*, Vol. 16, N° 16, 27-44.

Rosas, José, et. al. (2015). "El Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago de 1939: trazas comunes entre la ciudad moderna y la ciudad preexistente", en *Revista ARQ*, N°91, Pontificia Universidad de Chile, 82-93.

Rugiero, Ana María (1998). "Experiencia Chilena en Vivienda Social. 1980-1995", en *Boletín del Instituto de la Vivienda, Revista INVI*, Vol. 13, N°35, 3-87.

Ruiz-Tagle, Javier (2016). "La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago", en *Revista EURE*, Vol. 42, N°125, 81-108.

Sabatini, Francisco, y Soler, Fernando (1995). "Paradoja de la planificación urbana en Chile", en *Revista EURE*, Vol. XII N°62, 61-73.

Salazar, Gabriel (2006). *La violencia política popular en las "Grandes Alamedas". La violencia en Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico-popular)*. Santiago: LOM Ediciones.

Salazar, Gabriel (2012). *Movimientos Sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago: Uqbar.

Sandoval, Carlos (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Soto, Pablo (2015). "El poder de la Administración del Estado para planificar las ciudades: reposición de las declaratorias de utilidad pública en la Ley General de Urbanismo y Construcciones". En: Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. *Anuario de Derecho Público UDP*. Santiago: Universidad Diego Portales. 370-401.

Torres, Marioly (2020). *Segregación urbana. Una revisión de las políticas habitacionales y sus efectos en la Región Metropolitana*. Santiago: IdeaPaís. <http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/03/Segregacio%CC%81n-Urbana.pdf>

Valdivia, Verónica (2001). "Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar. Chile 1973-1979", en *Historia*, Vol. 34, 167-226.

Valenzuela, Arturo (2013). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Van Caenegem, Raoul (2000). *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Vicuña del Río, Magdalena (2013). "El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile", en *Revista INVI*, n°78, Vol. 28, 181-219.

Vicuña del Río, Magdalena (2017). "Planificación metropolitana de Santiago. Cambio de estilo frente a las recientes transformaciones urbanas", en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n°13, 47-64.

Vidal, Rodrigo (2011). "La ciudad, ¿utopía permanente?", en *Theoria*, Vol. 20 (1), 65-79.

Vyhmeister-Fábregas, Katherine (2019). "La transformación de Santiago: un caso frustrado de intervención urbana a gran escala (1872-1929)", en *Revista EURE*, Vol. 45., n°134, 213-235.

Winfield, Fernando (2010). *Historia, teoría y práctica del urbanismo*. Veracruz: Universidad Veracruzana.

Zoido, Florencio, et. al. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Documentos oficiales

Contraloría General de la República. Dictamen N° 27.918/2018.

Corte Suprema. Fallo Rol N° 7.610-2019, de 6 de diciembre de 2019.

Corte Suprema. Fallo Rol N° 59.783-2020, de 20 de octubre de 2020.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 126 del Ministerio de Hacienda. Crea el Banco del Estado de Chile, formado por la fusión de las entidades que indica. D.O. de 24 de julio de 1953.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 150 del Ministerio de Hacienda. Establece la organización y fija las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes. D.O. de 3 de agosto de 1953.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 200 del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social. Crea una Corporación Nacional de Inversiones de Previsión. D.O. de 5 de agosto de 1953.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 224 del Ministerio de Hacienda. Fija el texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización. D.O. de 5 de agosto de 1953.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 285 del Ministerio de Hacienda. Sobre organización y atribuciones de la Corporación de la Vivienda. D.O. de 5 de agosto de 1953.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 2 del Ministerio de Hacienda. Fija texto definitivo del DFL 2, de 1959, sobre Plan Habitacional. D.O. de 31 de julio de 1959.

Decreto con Fuerza de Ley (D. F.L.)N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley General de Urbanismo y Construcciones. D.O. de 13 de abril de 1976.

Decreto Ley N° 519: *Reglamenta disposiciones sobre poblaciones de emergencia* (D.O. de 15 de junio de 1974).

Decreto Ley N° 575: *Regionalización del país* (D.O. de 13 de julio de 1974).

Decreto Ley N° 1.088: *Aprueba programa de viviendas sociales* (D.O. de 7 de julio de 1975).

Decreto Ley N° 1.305: *Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo* (D.O. de 19 de febrero de 1976).

Decreto Ley N° 2.552: *Deroga el Decreto Ley N° 1.088, de 1975, y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los Programas de "Viviendas Sociales"; modifica el Decreto Ley N° 1.519, de 1976; define las "Viviendas de Emergencia" y señala la competencia de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior* (D.O. de 23 de febrero de 1979).

Decreto Ley N° 3.516: *Establece normas sobre división de predios rústicos* (D.O. de 1 de diciembre de 1980).

Gobierno Regional de la Región Metropolitana de Santiago (1994). Resolución N° 20, aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de 4 de noviembre de 1994.

Ley N° 11.151: *Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública* (D.O. de 5 de febrero de 1953).

Ley N° 16.391: *Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo* (D.O. de 16 de diciembre de 1965).

Ley N° 16.635: *Crea Oficina de Planificación Nacional* (D.O. de 14 de julio de 1967).

Ley N° 16.742: *Autoriza a Municipalidades para prestar diversos servicios, modifica Ley General de Construcciones y Urbanización, Ley N° 5.604, Ley N° 8.946, DFL. N°2, de 1959, DFL. N° 205, de 1960, y demás leyes que se señala, crea la Corporación de Obras Urbanas; establece normas sobre*

autoconstrucción, impuesto del 4 y 5% sobre las utilidades establecido en favor de la Corporación de la Vivienda, y en general, sobre diversas materias habitacionales (D.O. 8 de febrero de 1968).

Ley N° 16.880: *Organizaciones comunitarias* (D.O. 7 de agosto de 1968).

Ley N° 18.138: *Faculta a las Municipalidades para desarrollas Programas de Construcción de Viviendas e Infraestructuras Sanitarias* (D.O. de 25 de junio de 1982).

Ministerio del Interior (1982). Decreto Supremo N° 804, aprueba el Reglamento de la Ley N° 18.138, de 1 de julio de 1982.

Ministerio de Obras Públicas (1959). Decreto Supremo N° 1.608, aprueba el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, de 5 de septiembre de 1959.

Ministerio de Obras Públicas (1960). Decreto Supremo N° 2.387 que aprueba Plan Intercomunal de Santiago y la Ordenanza respectiva, de 27 de diciembre de 1960.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1967). Decreto Supremo N° 553 que aprueba Reglamento sobre postulaciones a préstamos de adquisición, construcción o ampliación de sitios o viviendas, para la Corporación de Servicios Habitacionales, de 5 de octubre de 1967.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1978). Decreto Supremo N° 188 que aprueba reglamento para la asignación del subsidio habitacional, de 22 de marzo de 1978.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1979a). Decreto Supremo N° 152, que restablece subsidio destinado a la adquisición de viviendas sociales y de viviendas semipermanentes, de 10 de abril de 1979.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1979b). Decreto Supremo N° 420 que modifica Plan Intercomunal de Santiago y su Ordenanza, de 30 de noviembre de 1979.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1985). Decreto Supremo N° 31 que aprueba el documento “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, de 14 de marzo de 1985.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1992). Decreto Supremo N° 47 que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 5 de junio de 1992.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). Decreto Supremo N° 78, aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, de 4 de marzo de 2014.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016). Circular N° 206 (DDU 313) de 16 de mayo de 2016, División de Desarrollo Urbano. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-313.pdf>

Artículos de prensa:

Cociña, Camila, y Burgos, Vicente (2017). Edificios súper densos en Estación Central: La normalización del descriptor, *Ciper*, Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2017/05/05/edificios-super-densos-en-estacion-central-la-normalizacion-del-descriptor/> (1 de diciembre de 2020).

Publicaciones de internet:

Diario Constitucional. Corte de Santiago rechazó protección deducida por inmobiliarias en contra de dictamen de Contraloría que declaró ilegales los permisos de edificaciones de “guetos verticales” en Estación Central. 12 de marzo de 2020. <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/03/12/corte-de-santiago-rechazo-proteccion-deducida-por-inmobiliarias-en-contra-de-dictamen-de-contraloria-que-declaro-ilegales-los-permisos-de-edificaciones-de-guetos-verticales-en-estacion-central/> (1 de diciembre de 2020).

La Tercera. Corte Suprema ratifica ilegalidad de los “guetos verticales” en Estación Central. 22 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/corte-suprema-ratifica-ilegalidad-de-los-guetos-verticales-en-estacion-central/OYN5C7ONOBATTCKID376A2RJNE/> (1 de diciembre de 2020).

La Tercera. Del nylon al ladrillo y la cerámica: la evolución de los campamentos. 24 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/del-nylon-al->

[ladrilo-y-la-ceramica-la-evolucion-de-los-campamentos/DGB7JZS7RFAKLMNDX34BAUP3V4/](#) (16 de mayo de 2023).

Gobierno de Chile. Minvu presenta el Catastro Nacional de Campamentos 2022. 26 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/minvu-presenta-el-catastro-nacional-de-campamentos-2022/> (16 de mayo de 2023).